Deutscher Bundestag **Drucksache 19/7145**

19. Wahlperiode 16.01.2019

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz

Inhaltsverzeichnis

		Seite
A.	**Zusammenfassung**	4
B.	**Bericht**	9
I.	Auftrag	9
1.	Hintergrund	9
2.	Gegenstand des Berichts	10
II.	Methodik	11
1.	Erhebung	11
a)	Länder	11
b)	Bund	11
2.	Berechnung des Erfüllungsaufwands	12
a)	Länder	12
b)	Bund	13
3.	Ermittlung der Veränderungen („Saldo“)	13
III.	Ergebnisse	14
1.	Überblick Bund und Länder	14
2.	Verwaltungsaufwand der Länder	17
a)	Ergebnisse Länder	17
b)	Ergebnisse nach Verwaltungsvorgaben	20
aa)	Verwaltungsausschuss, § 4 Absatz 3 KGSG	20
bb)	Eintragungsverfahren in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes, §§ 7, 14, 16 und 17 KGSG	21

Zugeleitet mit Schreiben der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 14. Januar 2019 gemäß § 89 des Kulturgutschutzgesetzes.

Seite

cc) Berufung Sachverständige, § 14 Absatz 2 KGSG 24
dd) Zusicherung der Nichteintragung, § 10 Absatz 1 und 7 KGSG 24
ee) Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit (Negativattest), § 14 Absatz 7 KGSG 25
ff) Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen 26
(1) Einzelausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut, § 22 KGSG 27
(2) Einzelausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen, § 24 KGSG 28
(3) Allgemeine offene Genehmigung, § 25 KGSG 30
(4) Spezifische offene Genehmigung, § 26 KGSG 31
(5) Exkurs: Verhältnis Dauergenehmigungen / Einzelausfuhrgenehmigungen 32
gg) Sicherstellungen, §§ 33 ff., § 81 Absatz 5 KGSG 34
hh) Aufgaben im Kontext von Kulturgutrückgaben, § 61 KGSG 35
ii) Erteilung Rechtsverbindlicher Rückgabezusagen, §§ 73 ff. KGSG 37

c) Sonstige Beratungsaufwände, Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz 38

3. Verwaltungsaufwand des Bundes 39

a) Ergebnisse Bund 39
b) Ergebnisse nach Behörden 40
aa) Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien 40
(1) Zentralstellenfunktion, § 3 Absatz 2 KGSG und Mitwirkung in Rückgabeverfahren, § 62 Absatz 1 KGSG 40
(2) Internetportal und Verwaltungsausschuss, § 4 KGSG ... 42
(a) Internetportal 42
(b) Verwaltungsausschuss 43
(3) Erteilung dauerhafter Ausfuhrgenehmigungen für nationales Kulturgut und Ankaufsprüfverfahren, § 23 KGSG 44
(4) Berufung Sachverständige, § 23 Absatz 4 i. V. m. § 14 Absatz 2 KGSG 44
(5) Geltendmachung von Rückgabeansprüchen im Ausland, § 69 KGSG 45
(6) Mitwirkung bei der Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage, § 73 KGSG 45
(7) Einsparungen durch Verzicht auf Veröffentlichung des ehemaligen Gesamtverzeichnisses national wertvollen Kulturgutes 46
(8) Einsparungen durch Zuständigkeitsübertragung für Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr national wertvollen Kulturgutes 46
bb) Auswärtiges Amt 47

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seite

cc) Zollverwaltung 48
(1) Ausfuhr..... 48
(2) Einfuhr 49
dd) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit..... 51

4. Exkurs: Verwaltungsaufwand Kulturgut bewahrender Einrichtungen 51

C. Anhang..... 54

Tabelle C.1 Übersicht der Be- und Entlastungen der Länder..... 54

Tabelle C.2 Erfüllungsaufwand der Länder aus neu eingeführten Vorgaben 56

Tabelle C.3 Erfüllungsaufwand der Länder aus geänderten Vorgaben 58

Tabelle C.4 Übersicht der Be- und Entlastungen des Bundes..... 59

Tabelle C.5 Derzeit nicht realisierte Aufwände des Bundes..... 60

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A. Zusammenfassung

Berichtsgegenstand und Methodik

- Entsprechend des gesetzlichen Auftrages in § 89 des Kulturgutschutzgesetzes (KGSG) ist Gegenstand des Berichts die Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrats über den Umfang des Verwaltungsaufwandes zwei Jahre nach Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes (am 6. August 2016). Eine umfassende Unterrichtung über die Anwendung des Gesetzes, die auch den Aufwand von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft beleuchten und qualitative Bewertungen enthalten wird, sieht § 89 KGSG – wie bei der Evaluierung von Bundesgesetzen allgemein üblich – erst fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vor (→ Abschnitt B.I.2.).
- Dargelegt wird der laufende Erfüllungsmehr- bzw. Erfüllungsminderaufwand („Saldo"), der Bund und Ländern durch die Vollziehung des Kulturgutschutzgesetzes im Vergleich zur vorhergehenden Rechtslage entsteht. Der Bericht stellt dementsprechend weder eine Bestandsaufnahme des Arbeitsgebietes Kulturgutschutz als Ganzes dar, noch bildet er die sog. Einmalaufwände (Organisationsanpassungen, Schulungsmaßnahmen, Arbeitshilfen etc.) ab, die Bund und Ländern in der Initialisierungsphase des Gesetzes entstehen, aber nicht dauerhaft anfallen (→ Abschnitt B.I.2.). Einmalaufwände der Länder sind und werden allerdings, ebenso wie dort noch entstehende, bislang nicht eingetretene laufende Mehraufwände, durch Ausgleichsleistungen des Bundes kompensiert (→ nachfolgend „Ergebnisse gesamt"). Bund und Länder betreiben den Arbeitsbereich des Kulturgutschutzes im Übrigen auch über den Berichtsgegenstand und über die unmittelbaren gesetzlichen Anforderungen des Kulturgutschutzgesetzes hinaus mit erheblichem Engagement, um die behördenübergreifende Zusammenarbeit der mit dem Gesetzesvollzug befassten Akteure und eine einheitliche Ausführung des Gesetzes zu gewährleisten sowie über Inhalte zu informieren und Arbeitshilfen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung bereitzustellen (→ Abschnitt B.III.1.).
- Für die Ermittlung des laufenden Erfüllungsaufwands wurden in Abstimmung mit den Ländern und unter Beteiligung des Statistischen Bundesamtes die relevanten Verwaltungsaufgaben nach dem Kulturgutschutzgesetz identifiziert und nach den Parametern Fallzahl, Zeitaufwand und Qualifikationsniveau (Laufbahn) erhoben. Berücksichtigt wurden auch Aufgabenzuweisungen, die aufgrund ihrer Einbringung im parlamentarischen Verfahren in den Ex-ante-Schätzungen noch keine Berücksichtigung finden konnten. Dies betrifft insbesondere die Bildung eines Verwaltungsausschusses nach § 4 Absatz 3 KGSG, die Zusicherungen der Nichteintragung nach § 10 Absatz 7 KGSG sowie die Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit nach § 14 Absatz 7 KGSG (sog. Negativattest). Auf Wunsch der Länder wurden Bearbeitungsaufwände und reine Beratungstätigkeiten außerhalb einer Antragsbearbeitung getrennt erhoben. Auch sonstige Beratungstätigkeiten, die sich keinem der gesetzlichen Aufgabenbereiche spezifisch zuordnen ließen, wurden gesondert erfasst (→ Abschnitt B.II.1).
- Die Berechnung des Erfüllungsaufwands der Länder erfolgte durch das Statistische Bundesamt auf Basis der bei den Ländern erhobenen und von diesen übermittelten Angaben sowie gemäß dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Dabei wurden die Veränderungen des Erfüllungsaufwandes durch das Kulturgutschutzgesetz (Saldo) durch den Vergleich mit den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten vor dem Inkrafttreten des Gesetzes bestimmt. Die Aufwandsentwicklung des Bundes wurde entsprechend durch Befragung der auf Bundesebene betroffenen Stellen ermittelt (→ Abschnitte B.II.2 und II.3).

Ergebnisse gesamt

- Die Ergebnisse der vorliegenden Erhebung zeigen, dass sich die Schätzungen des Regierungsentwurfes zur laufenden Mehrbelastung weitestgehend als zutreffend erweisen, in Summe sogar tendenziell zu hoch als zu gering veranschlagt wurden:

  Während der Gesetzentwurf zum Kulturgutschutzgesetz von einer laufenden jährlichen Mehrbelastung für die Länder in Höhe von 375.000 Euro und für den Bund von einer entsprechenden Mehrbelastung von 405.000 Euro ausging, ergibt die vorliegende Erhebung für die Länder einen Aufwandszuwachs von ca. 324.000 Euro pro Jahr, für den Bund von ca. 268.000 Euro pro Jahr (→ *Abschnitt B.III.1., Tabelle 1*).

  Gleichzeitig entlastet der Bund die Länder zum Ausgleich der mit den Gesetzesänderungen verbundenen Mehraufwendungen durch unterschiedliche Maßnahmen. Nach entsprechender Einigung im Kulturausschuss der Kultusministerkonferenz der Länder übernimmt der Bund seit dem 1. Januar 2017 den bisherigen Ko-Finanzierungsanteil der Länder am Deutschen Zentrum Kulturgutverluste und entlastet die Länder damit um knapp 610.000 Euro pro Jahr. Dieser dauerhafte finanzielle Ausgleich deckt nicht nur die bislang

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

feststellbaren laufenden Mehraufwände der Länder aus der Vollziehung des Kulturgutschutzgesetzes, sondern perspektivisch auch weitere Aufwände aus einzelnen, im Berichtszeitraum noch nicht angefallenen Verfahren (siehe sogleich). Darüber hinaus gleicht diese dauerhafte Entlastung auch in der Initialisierungsphase des Gesetzes entstandene Aufwandsspitzen aufgrund von Einmalaufwänden (z. B. Einarbeitung, Erstellung von Arbeitshilfen etc.) aus. Zusätzlich gewährte der Bund der Kulturstiftung der Länder zunächst für die Dauer von zwei Jahren einen Personalkostenzuschuss in Höhe von insgesamt 70.000 Euro. Dieser Personalkostenzuschuss soll unter anderem dem Ausgleich von zukünftigen Mehraufwänden durch das im parlamentarischen Verfahren eingeführte und maßgeblich durch die Kulturstiftung der Länder zu betreuende Ankaufsprüfverfahren nach § 23 Absatz 6 bis 8 KGSG dienen (→ *Abschnitt B.III.1.*).

- Zu berücksichtigen ist, dass aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraumes von nur zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes einzelne, gesetzlich vorgesehene Vorgaben praktisch noch nicht zur Anwendung kamen. Auch ihr künftiges Hinzutreten wird jedoch aller Voraussicht nach nicht zu Belastungen über die Größenordnung der Ex-ante-Schätzungen des Regierungsentwurfes hinaus führen. Die Nichtdurchführung der betreffenden Verfahren innerhalb der ersten beiden Anwendungsjahre zeigt, dass es sich um seltene Verfahren mit geringen Fallzahlen handelt. Zudem liegen die Ergebnisse der aktuellen Aufwandsberechnung in Summe noch unterhalb der Schätzung des Regierungsentwurfs, obwohl der Bericht – anders als der Regierungsentwurf – die erst im parlamentarischen Verfahren eingebrachten weiteren Aufgabenzuweisungen bereits berücksichtigt. Aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraumes sind in manchen Verfahren die Gesamtfallzahlen noch vergleichsweise gering, sodass die Ergebnisse für die hiervon betroffenen Verfahren ggf. noch nicht stabil im Hinblick auf die Definition eines Standardfalles oder diversifizierender Fallgruppen sind. Insoweit wird die Gesamtevaluierung 2021 nach einer längeren Anwendungszeit weitere Erkenntnisse bringen (→ *Abschnitt B.III.1.*).

Vorgangszahlen

- In der Gesetzgebungsphase stellten insbesondere die Neuregelungen im Bereich der Ausfuhr, namentlich die künftige Entwicklung der Antragszahlen für die neu eingeführte Ausfuhrgenehmigungspflicht in den EU-Binnenmarkt sowie die Entwicklung der Eintragungszahlen in die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes der Länder einen zentralen Gegenstand des Interesses dar. Die Erhebung zeigt, dass die von Teilen des Handels und einzelnen kritischen Stimmen aus dem Kreis der Sammlerinnen und Sammler geäußerten Spekulationen über Vorgangszahlen von 150 Neueintragungen jährlich und mehrere Zehntausend, teilweise sogar bis zu 130.000 Ausfuhranträgen pro Jahr, *(→ Abschnitt B.III.1,)* in der Praxis keinerlei Grundlage finden:
  - Im Beobachtungszeitraum wurden 1.883 Anträge auf Ausfuhrgenehmigung in den EU-Binnenmarkt (§ 24 Absatz 1 Nummer 2 KGSG) gestellt, also im rechnerischen Mittel rund 950 Anträge pro Jahr. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes wurden knapp unter 1.100 Anträge gestellt, im zweiten Jahr hingegen nur noch rund 800. Damit liegen die Antragszahlen sogar lediglich halb so hoch wie die im Regierungsentwurf angenommene Zahl von bis zu 2.000 Vorgängen pro Jahr. Aufgrund der sich im Berichtszeitraum bereits abzeichnenden Tendenz sinkender Vorgangszahlen, erklärlich durch die vermehrte Nutzung von Dauergenehmigungen (Allgemeine offene Genehmigung, § 25 KGSG und Spezifische offene Genehmigung, § 26 KGSG), ist zu vermuten, dass die jährlichen Anträge auf Einzelausfuhrgenehmigungen künftig noch weiter sinken werden (→ *Abschnitte B.III.2.b) ff) (2)und (5)*).
  - Die Allgemeine offene Genehmigung (§ 25 KGSG) wurde für Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhren seit dem Inkrafttreten des Gesetzes insgesamt 482 Mal von bundesweit rund 280 Kulturgut bewahrenden Einrichtungen beantragt. Dies entspricht etwa 135 Anträgen pro Jahr für Binnenmarktausfuhren und 110 Anträge pro Jahr für Drittstaatenausfuhren. Die Spezifische offene Genehmigung (§ 26 KGSG) wurde hingegen für Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhren seit dem Inkrafttreten 878 Mal beantragt, wobei rechnerisch 185 Anträge pro Jahr auf Binnenmarktausfuhren entfallen und 255 Anträge pro Jahr auf Drittstaatenausfuhren. Die Verfahrenszahlen belegen eine erfreulich hohe Resonanz im Bereich der Museen und Kultureinrichtungen auf die neuen Instrumente; diese trägt dazu bei, die Zahl der Einzelausfuhrgenehmigungen niedrig zu halten. Zu berücksichtigen ist, dass beide Genehmigungsvarianten Dauergenehmigungen darstellen, die von den zuständigen Landesbehörden in der Regel für den längst möglichen Gültigkeitszeitraum von fünf Jahren erteilt werden. Die Antragszahlen werden daher nicht jährlich konstant bleiben, sondern schwanken periodisch (→ *Abschnitte B.III.2.b) ff) (3) und (4)*).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die Zahl der Ausfuhrgenehmigungen in Drittstaaten außerhalb der EU nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 (= § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) ist mit rund 1.200 Ausfuhrgenehmigungen pro Jahr im Vergleich zum Durchschnittswert der letzten Jahre konstant geblieben. Da es sich um eine bereits seit 25 Jahren bestehende EU-rechtliche Vorgabe mit unmittelbarer Geltung handelt, ist ihr Aufwand allerdings nicht dem Kulturgutschutzgesetz zuzurechnen. Sie ist insoweit als aufwandneutral anzusehen. Die Hauptantragslast der Bearbeitung liegt – wie auch schon in der Vergangenheit – im Freistaat Bayern, wo allein beinahe die Hälfte der Genehmigungen erteilt wurde. Anders als vom Regierungsentwurf erwartet, hat sich aufgrund der Einführung der Allgemeinen offenen Genehmigung (§ 25 KGSG) eine erhebliche Reduzierung der Gesamtzahl der Ausfuhrgenehmigungen in Drittstaaten außerhalb der EU nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 bislang nicht eingestellt. Aus der aktuellen Erhebung wird erkennbar, dass die Zahl der Anträge außerhalb des internationalen Ausstellungsbetriebes und Leihverkehrs stark gestiegen ist, sodass die durch die Einführung der Allgemeinen offenen Genehmigung insoweit eingesparten Anträge von Kulturgut bewahrenden Einrichtungen durch Anträge anderer Antragstellergruppen ersetzt wurden. Zu erklären ist diese Entwicklung wohl nur durch eine erhöhte allgemeine Sensibilisierung auch für die bereits bestehenden Ausfuhrbestimmungen infolge der öffentlichen Debatte um das Kulturgutschutzgesetz und einem damit einhergehenden, verstärkt rechtskonformen Verhalten hinsichtlich der zwar bereits seit 1993 geltenden – aber in der Praxis offenbar bislang nur wenig bekannten – Ausfuhrgenehmigungspflicht nach EU-Recht (→ *Abschnitte B.III.2.b) ff) (2)und (5)*).
- Die Verfahren zur Eintragung von Kulturgut in die Länderverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes liegen mit nur noch 6 Verfahren im Berichtszeitraum (5 vollzogene Eintragungen, eine Ablehnung) also mit rechnerisch nur 3 Eintragungsverfahren pro Jahr – auch aufgrund der notwendigen Anlaufphase durch die flächendeckende Neuberufung der mitwirkenden Sachverständigenausschüsse – derzeit so niedrig wie nie. Die geringen Verfahrenszahlen hängen allerdings auch damit zusammen, dass der neue gesetzliche Schutzstatus für Sammlungsbestände öffentlich finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen den Bedarf für Eintragungen von Kulturgut der öffentlichen Hand – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – weitestgehend entfallen lässt. Zu erwarten ist zwar, dass die Eintragungszahlen nach der administrativen Initialisierungsphase künftig wieder etwas ansteigen werden. Aufgrund der unverändert strengen Eintragungskriterien, die durch das Kulturgutschutzgesetz entsprechend der bisherigen Praxis der Länder gesetzlich festgeschrieben und inhaltlich geschärft worden sind, werden die Eintragungszahlen von Kulturgut in privater Hand jedoch voraussichtlich nicht über das Niveau hinausreichen, welches dem diesbezüglichen Durchschnitt der jahrzehntelangen Praxis von ca. 10 vollzogenen Eintragungen pro Jahr entspricht (→ *Abschnitt B.III.2.b) bb)*). Im Gesetzgebungsverfahren aufgeworfene Spekulationen über eine Vervielfachung der bisherigen Verfahrenszahlen von durchschnittlich ca. 35 Eintragungsverfahren pro Jahr auf jährlich 150 Eintragungsverfahren finden dabei weder in der vergangenen noch in der aktuellen Verwaltungspraxis der Länder eine reale Grundlage noch entspricht eine solche Vorgangssteigerung den Intentionen des Gesetzes (→ *Abschnitt B.III.1*).

- Auch in den weiteren gesetzlichen Aufgabenbereichen zeigt sich eine insgesamt moderate Entwicklung der Fallzahlen:
  - Die erst im parlamentarischen Verfahren eingeführte Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit eines Kulturgutes (sog. Negativattest, § 14 Absatz 7 KGSG) wurde ca. 35 Mal pro Jahr beantragt (→ *Abschnitt B.III.2.b) ee)*).
  - Sicherstellungen (§ 33 KGSG) wurden in etwa 38 Fällen pro Jahr geprüft, in ca. einem Drittel der Fälle auch verfügt (→ *Abschnitt B.III.2.b) gg)*).
  - Zu Rückgabeverfahren (§§ 50 ff. KGSG und freiwillige Rückgaben) kam es in 8 Fällen pro Jahr (→ *Abschnitt B.III.2.b) hh)*).
  - Die Anträge auf die Erteilung einer Rechtsverbindlichen Rückgabezusage (§§ 73 ff. KGSG) für den internationalen Leihverkehr entsprachen mit rund 340 Anträgen pro Jahr exakt den durchschnittlichen Antragszahlen der vergangenen Jahre (→ *Abschnitt B.III.2.b) ii)*). Die Zahl der Leihgaben aus dem Ausland bewegt sich damit auf stabil hohem Niveau.

Aufwände der Länder

- Der Mehraufwand der Länder durch die Bestimmungen des Kulturgutschutzgesetzes in Höhe von insgesamt etwa 324.000 Euro pro Jahr untergliedert sich in 166.500 Euro Bearbeitungsmehraufwände, 34.500 Euro Beratungsaufwände mit konkretem Normbezug, 70.000 Euro sonstige Beratungsaufwände

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(ohne spezifischen Normbezug) und 53.000 Euro für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz. Für die Beratungsaufwände wurde auf eine Vorher-Nachher-Betrachtung (Saldo) verzichtet, sodass dem Berichtsergebnis insoweit der volle Aufwand zugrunde liegt. Auf durch das Kulturgutschutzgesetz gänzlich neu eingeführte Vorgaben entfallen Bearbeitungsmehraufwände von rund 197.000 Euro jährlich, während inhaltlich geänderte Vorgaben gleichzeitig zu einer Entlastung der Länder von in Summe etwa 31.000 Euro pro Jahr beitragen (→ *Abschnitt B.III.2.a), Tabelle 2 und Abschnitt C., Tabellen C.1, C.2 und C.3*).

- Zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die obersten Landesbehörden ergibt sich vorrangig durch die Erteilung von knapp 1.400 Ausfuhrgenehmigungen pro Jahr für alle neu eingeführten Binnenmarktgenehmigungen (§§ 22, 24 Absatz 1 Nummer 2, 25, 26 KGSG) sowie durch rund 500 Genehmigungsanträge pro Jahr im Rahmen der neuen Genehmigungsvarianten für die Drittstaatenausfuhr (§§ 22, 25, 26 KGSG). Zusammen machen diese jährlich knapp 1.900 Genehmigungsvorgänge einen Bearbeitungsmehraufwand von rund 100.000 Euro pro Jahr aus. Hinzu treten pro Jahr etwa 16.000 Euro für diesbezügliche Beratungsaufwände. Die Summe bewegt sich damit noch deutlich unterhalb der Schätzungen des Regierungsentwurfs, der eine jährliche Gesamtmehrbelastung für die Durchführung von bis zu 300.000 Euro veranschlagt hatte (→ *Abschnitt B.III.2.b) ff)*). Die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens von Dritter Seite in den Raum gestellten Kosten für die Landesverwaltungen von bis zu 26 Millionen Euro pro Jahr bei der Durchführung der Ausfuhrgenehmigungsbestimmungen (Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhren) finden damit in der Realität ebenso wenig eine Grundlage wie die seinerzeitige Befürchtung, die Landesverwaltungen könnten die Antragsverfahren aufgrund der großen Antragsmengen nicht bewältigen (→ *Abschnitt B.III.1*).
- Mit etwa 30.000 Euro jährlichem Mehraufwand stellen die Aufwände im Zusammenhang mit der neu eingeführten Sicherstellung nach §§ 33 ff. KGSG den zweitgrößten Mehraufwandsposten nach den Ausfuhrgenehmigungen dar. Zwar bewegen sich die Verfahrenszahlen mit durchschnittlich 38 Fällen pro Jahr, die in rund einem Drittel der Fälle zur Verfügung einer Sicherstellung führen (s.o.), in einem moderaten Bereich. Die Aufwände für die Prüfung des Sachverhaltes und die rechtliche Beurteilung können je nach Gestaltung des Einzelfalles jedoch stark variieren und insbesondere bei unklarem Sachverhalt oder im Falle rechtlicher Auseinandersetzungen ganz erheblich sein. Ein besonderer Aufwandsschwerpunkt liegt aufgrund des internationalen Flughafens in Frankfurt am Main im Land Hessen (→ *Abschnitt B.III.2.b) gg)*).
- Relevanter Neuaufwand, der in der Kostenschätzung des Regierungsentwurfs noch keine Berücksichtigung finden konnte, entsteht mit 24.000 Euro Bearbeitungs- und 3.000 Euro Beratungsaufwand pro Jahr auch im Kontext der im parlamentarischen Verfahren eingefügten Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit nach § 14 Absatz 7 KGSG (sog. Negativattest). Auch insoweit stellen sich die Fallzahlen mit etwa 35 Verfahren pro Jahr als moderat dar, während die Bearbeitungsaufwände je nach Gestaltung des Einzelfalles – insbesondere bei auf Objektmehrheiten bezogenen Anträgen und Beteiligung des Sachverständigenausschusses – eine erhebliche Bandbreite erreichen können (→ *Abschnitt B.III.2.b) ee)*).
- Die wesentlichste Veränderung des Erfüllungsaufwands zugunsten der Länder ergibt sich im Bereich der Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes. Die Absenkung der jährlichen Vorgangszahlen von durchschnittlich knapp 35 Verfahren pro Jahr auf nunmehr nur noch 2,5 Verfahren pro Jahr im Beobachtungszeitraum kann dabei zwar nicht als dauerhaft angenommen werden. Die Fallzahlen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes werden jedoch aller Voraussicht nach aufgrund des nunmehr von Gesetzes wegen gewährleisteten Schutzes für Bestände öffentlich getragener oder finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen als nationales Kulturgut (§ 6 Absatz 1 Nummer 2,3 KGSG) und der im Übrigen unverändert strengen Eintragungskriterien (§ 7 KGSG) nicht mehr erreicht werden (s.o.). Der vorliegende Bericht hat daher perspektivisch das Fallzahlenniveau zugrunde gelegt, was in den vergangenen Jahren in Bezug auf Kulturgut in privater Hand erreicht wurde (ca. zehn vollzogene Eintragungen pro Jahr). Auf dieser Basis ergibt sich eine Einsparung von dauerhaft ca. 32.000 Euro pro Jahr (→ *Abschnitt B.III.2.b) bb)*).

Aufwände des Bundes

- Mit laufenden Mehraufwendungen von insgesamt rund 268.000 Euro pro Jahr zeigen die Erhebungsergebnisse für den Beobachtungszeitraum auch für den Bund Aufwände, die sich deutlich unterhalb der Schätzungen des Regierungsentwurfes (405.000 Euro pro Jahr) bewegen (→ *Abschnitt C., Tabelle C.4*).
- Den größten Aufwandszuwachs hat dabei infolge erweiterter Ausfuhrgenehmigungspflichten und der Neueinführung der Einfuhrbestimmungen nach §§ 28 ff. KGSG die Zollverwaltung erfahren. Mit rund 159.000 Euro Mehraufwand pro Jahr liegen Ergebnisse allerdings noch knapp unter den Schätzungen des Regierungsentwurfes, der von Zuwächsen von 175.000 Euro pro Jahr ausging (→ *Abschnitt B.III.3.b) cc)*).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Im Bereich des Auswärtigen Amtes lassen sich derzeit Tätigkeitsverschiebungen feststellen, die jedoch bisher noch nicht zu einem Aufwandszuwachs geführt haben. Für die Zukunft kann ein solcher jedoch infolge eines Anstieges der Fallzahlen im Bereich der Rückgabe von Kulturgut an Drittstaaten (§ 62 Absatz 2 KGSG) nicht ausgeschlossen werden (→ *Abschnitt B.III.3.b) bb)*).
- Die Übertragung der datenschutzrechtlichen Aufsicht über das neu eingeführte Gemeinsame Verfahren von Bund und Ländern (§ 79 KGSG) führt bei dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu neuen Aufwänden, die im Berichtszeitraum allerdings noch nicht stabil abgebildet werden können. Es zeichnet sich derzeit ein Mehraufwand von rund 68.000 Euro pro Jahr ab. Der Regierungsentwurf hatte insoweit bis zu 95.000 Euro jährlich veranschlagt (→ *Abschnitt B.III.3.b) dd)*).
- Einsparungen im Verhältnis zur vorherigen Rechtslage haben sich durch die Novellierung des Kulturgutschutzrechts auf Seiten des Bundes insbesondere für einzelne Vorgaben im Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ergeben (zusammen rund 18.000 Euro/Jahr). Dies betrifft den Verzicht auf die Erstellung und Publikation des Gesamtverzeichnisses national wertvollen Kulturgutes (ehemals § 6 Absatz 2 KultgSchG) sowie die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Länder im Bereich der Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr nationalen Kulturgutes (§ 22 KGSG) und der Rechtsverbindlichen Rückgabezusagen (§§ 73 ff. KGSG). Dagegen entstehen der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien durch die Neuregelungen an anderer Stelle Mehraufwände in Höhe von rund 40.000 Euro/Jahr. Die Divergenz zu den wesentlich höheren Schätzungen des Regierungsentwurfes (136.000 Euro/Jahr) ergibt sich dabei im Wesentlichen aus einer deutlich günstiger ausgefallenen Kostenstruktur beim Betrieb des Internetportals nach § 4 KGSG (→ *Abschnitt B.III.3.b) aa)*). Vom Berichtsgegenstand nicht erfasst sind allerdings die insbesondere im Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien im Zusammenhang mit der Implementierung der Vorschriften des Kulturgutschutzgesetzes angefallenen und weiterhin anfallenden Einmalaufwände sowie die Aufwände, die über die für den Vollzug unmittelbar erforderliche Tätigkeiten hinaus zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Anwendung sowie zur Information betrieben werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

B. Bericht

I. Auftrag

1. Hintergrund

Am 6. August 2016 ist das Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutschutzgesetz – KGSG[1]) in Kraft getreten. Gleichzeitig traten das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung[2], das Kulturgüterrückgabegesetz[3], die Kulturgüterverzeichnis-Verordnung[4] sowie das Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten[5] außer Kraft, deren Regelungsgehalte das Kulturgutschutzgesetz in sich aufnahm.

Ziel der Neuregelung des deutschen Kulturgutschutzrechts war zum einen die Überführung der Rechtsmaterie in ein einheitliches, kohärentes Gesetz. Zum anderen diente sie der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben[6] sowie identifizierter Novellierungserfordernisse im Bereich des Kulturgutschutzrechts[7], vor allem im Bereich der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970 sowie im Bereich des Abwanderungsschutzes. Zu diesem Zweck sah die gesetzliche Neuregelung des Kulturgutschutzrechts verschiedene Maßnahmen vor, darunter unter anderen

im Bereich des Abwanderungsschutzes:

- die Einführung einer Legaldefinition für nationales Kulturgut,
- die Präzisierung der Verfahrensregelungen und der Voraussetzungen für die Eintragung von Kulturgut in privatem Eigentum in die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes der Länder,
- die Überführung des vom Bund erstellten Gesamtverzeichnisses national wertvollen Kultur- und Archivgutes in ein Internetportal (www.kulturgutschutz-deutschland.de) auf einer gesetzlichen Grundlage sowie
- die Verbesserung des Schutzes öffentlicher Sammlungen durch deren generelle Unterschutzstellung kraft Gesetzes, besonders zur Verbesserung der Rückforderungsmöglichkeiten unrechtmäßig verbrachten oder sonst abhandengekommenen Kulturgutes aufgrund von EU- und Völkerrecht.

Im Bereich der Ein- und Ausfuhr sowie der Rückgabe von Kulturgut:

- die Schaffung einer Einfuhrkontrollmöglichkeit für die Einfuhr von Kulturgut in die Bundesrepublik Deutschland, um die Einfuhr unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes zu verhindern,
- die Schaffung einer Ausfuhrkontrolle durch eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kulturgut bestimmter Kategorien aus dem Bundesgebiet in EU-Mitgliedstaaten in Anlehnung an die Verordnung (EG) Nr. 116/20098,
- die Vereinfachung des Rückgabeverfahrens für unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut ausländischer Staaten durch die Abschaffung des Eintragungserfordernisses („Listenprinzips“),

---

1 Artikel 1 und 10 Satz 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 31.7.2016, BGBl. I S. 1914.

2 Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist – KultgSchG.

3 Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15.März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 18. Mai 2007 – KultgüRückG (BGBl. I S. 757, 2547; 2008 II S. 235).

4 Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz vom 15. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2002).

5 Vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 762, 2547).

6 Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung) (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S.1).

7 Vgl. dazu den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378.

8 Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- die Einrichtung einer zentralen Stelle nach Richtlinie 2014/60/EU[9] auf Bundesebene (statt wie bisher 17 Stellen) als Ansprechpartner für andere EU-Mitgliedstaaten sowie
- die Einführung der Sicherstellung von Kulturgut durch die zuständigen Behörden der Länder.

Im Bereich des internationalen Leihverkehrs:

- die Nutzung der Allgemeinen und Spezifischen offenen Genehmigung nach der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012[10] für die Ausfuhr von Kulturgut zur Vereinfachung des internationalen Leihverkehrs.

2. Gegenstand des Berichts

Die Einführung neuer bzw. die Änderungen bestehender Regelungen hat Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung, aber auch der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft. Gegenstand dieses Berichts ist gemäß § 89 KGSG die Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrats über den Umfang des *Verwaltungs*aufwandes zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Wie sich nicht nur aus dem Wortlaut, sondern auch aus den Gesetzesmaterialien ergibt[11], beschränkt sich diese Vorabunterrichtung auf den Aufwand der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern. Eine umfassende Unterrichtung über die Anwendung des Gesetzes, die auch den Aufwand für Bürgerinnen und Bürgern sowie für die Wirtschaft beleuchten und qualitative Bewertungen enthalten wird, sieht § 89 KGSG – wie bei der Evaluierung von Bundesgesetzen allgemein üblich – erst fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vor.

Mit dem vorliegenden Bericht werden die Auswirkungen der durch das Kulturgutschutzgesetz vorgenommenen Rechtsänderungen auf den laufenden (dauerhaften) Erfüllungsaufwand dargelegt. Damit unterscheidet er sich von der für jedes Regelungsvorhaben der Bundesregierung vorzunehmenden Ex-ante-Schätzung des Erfüllungsaufwandes[12] zu der auch der sog. Umstellungsaufwand gehört. Die Ex-post-Evaluierung hingegen erfolgt allein mit Blick auf die laufenden Aufwände. Einmaliger Umstellungsaufwand ist vorrangig vor Inkrafttreten des Gesetzes relevant, um dem Gesetzgeber vor der Entscheidung über das „Ob“ alle erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Eine Validierung im Nachgang bietet dagegen nur wenig Handlungsspielraum. Laufender Erfüllungsaufwand hingegen kann nach Herausbilden von Routinen stabil abgebildet werden und bietet ggf. Potenzial für Veränderung. Der Bericht stellt somit weder eine allgemeine Bestandsaufnahme des – auch über den Anwendungsbereich des Kulturgutschutzgesetzes hinausgehenden – Aufgabengebietes „Kulturgutschutz“ dar, noch sind Gegenstand der Berichterstattung die für die Initialisierung der durch das Kulturgutschutzgesetz geänderten Regelungen erforderlichen Einmalaufwände. Solche fallen insbesondere an für Einarbeitungen, die Durchführung von und Teilnahme an internen und externe Schulungen und Informationsveranstaltungen, die Erstellung von Informationsmaterialien und Arbeitshilfen, die Vornahme rechtlicher und organisatorischer Anpassungen und vieles mehr. Die Aufwände hierfür sind zum Teil beträchtlich und können sich dabei auch über längere Initialisierungsphasen erstrecken, sie fallen aber nicht dauerhaft in gleichbleibender Intensität an.

Beobachtungszeitraum

Gemäß der Vorgabe des § 89 KGSG liegt dem Bericht der zweijährige Anwendungszeitraum ab Inkrafttreten des Gesetzes zu Grunde, mithin der Zeitraum 6. August 2016 bis 5. August 2018. Um eine Einordnung zu ermöglichen, welche Auswirkungen das Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes auf die von Bund und Ländern zu erbringenden Erfüllungsaufwände hat, werden die aktuellen Regelungen stets auch im Vergleich zur vorherigen Rechtslage dargestellt und die aktuellen Vorgaben soweit wie möglich in Beziehung zu den Vorgaben vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes sowie zu den Schätzungen des Regierungsentwurfes gesetzt. Ziel ist ein Überblick über die Aufwandsentwicklung, sodass insbesondere Einsparungen und Aufwüchse, die ihren Grund in der Neuregelung finden, zu identifizieren sind.

---

[9] Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung) (ABl. L 159 v. 28.5.2014, S.1).

[10] Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (berichtigte Fassung ABl. L 93 vom 28.3.2014, S.86) S. 1).

[11] Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22.06.2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 75, 93, der die Aufnahme einer Vorabunterrichtung über den Verwaltungsaufwand in den Rechtstext empfohlen hatte und der in seiner Begründung ausdrücklich den Verwaltungsaufwand von Bund und Ländern als Gegenstand der vorgesehenen Vorabunterrichtung benennt.

[12] Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“, Wiesbaden 2012.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Methodik

Die unter I. 1. genannten gesetzgeberischen Ziele werden durch verschiedene Regelungen des Kulturgutschutzgesetzes umgesetzt. Soweit diese Regelungen Verwaltungsaufgaben von Bund und Ländern betreffen, werden sie im Hinblick auf den laufenden Sach- und Personalaufwand nach zweijähriger Anwendungszeit des Kulturgutschutzgesetzes untersucht. Zu diesem Zweck haben sich Bund und Länder im Vorfeld der Berichtsanfertigung auf die durchgehende Erhebung aller insoweit relevanten Verwaltungshandlungen im Berichtszeitraum geeinigt.

1. Erhebung

a) Länder

In Abstimmung mit den Ländern und unter Beteiligung des Statistischen Bundesamtes wurden die wesentlichen, den Ländern zugewiesenen Verwaltungsaufgaben identifiziert[13] und nach den Parametern *Fallzahl*, *Zeitaufwand* und Qualifikationsniveau (*Laufbahn)* erhoben. Dabei wurde für alle gesetzlichen Aufgabenbereiche eine Unterscheidung nach der Bearbeitung eines konkreten Vorgangs und reiner Beratungstätigkeit ohne Bezug zu einer Vorgangsbearbeitung vorgenommen. Hierdurch wurde ermöglicht, dass auch solche Vorgänge im Rahmen der Aufwandserhebung erfasst werden konnten, die später – etwa mangels Antragstellung – nicht in ein förmliches Verwaltungsverfahren mündeten.

Sonstige Beratungsaufwände, die sich keinem der einzelnen gesetzlichen Aufgabenbereiche spezifisch zuordnen lassen, konnten auf Wunsch der Länder gesondert angegeben werden. Dies gilt auch für die Aufwände im Zusammenhang mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz.[14]

Zur Ermittlung des Zeitaufwandes wurden die Länder jeweils um die Angabe von Durchschnittswerten für jeden einzelnen der definierten Aufgabenbereiche auf Basis ihrer Erfahrungen während des zweijährigen Erhebungszeitraumes gebeten. Zwar werden auf diese Weise keine einzelfallbezogenen Angaben über Beratungs- und/oder Bearbeitungszeiten erreicht, jedoch vermeidet dieses Vorgehen unverhältnismäßigen Erhebungsaufwand auf Seiten der befragten Behörde und gleicht etwaige Schwankungen der Bearbeitungszeit (etwa aufgrund von Personalwechseln) aus. Innerhalb der definierten Aufgabenbereiche wurden die Zeitaufwände des mittleren, gehobenen und des höheren Dienstes getrennt voneinander erhoben, um eine differenzierte Aufwandsberechnung vornehmen zu können.

b) Bund

Der Verwaltungsaufwand des Bundes bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben nach dem Kulturgutschutzgesetz betrifft die Geschäftsbereiche verschiedener Bundesbehörden. Neben der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) sind dies das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium der Finanzen (BMF/Zoll) sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Diese nehmen gesetzlich vorgesehene Aufgaben in den nachfolgenden Bereichen wahr:

BKM:

- Zentrale Stelle nach Richtlinie 2014/60/EU[15], § 3 Absatz 2 KGSG und zuständige Stelle für Rückgabeersuchen von Mitgliedstaaten nach § 59 Nummer 1 KGSG
- Betrieb des Internetportals gem. § 4 KGSG und Verwaltungsausschuss zur Koordinierung mit den Ländern
- Erteilung dauerhafter Ausfuhrgenehmigungen für nationales Kulturgut und Ankaufsprüfverfahren, § 23 KGSG
- Mitwirkung im behördlichen Vermittlungsverfahren, § 62 KGSG
- Geltendmachung von Rückgabeansprüchen Deutschlands im Ausland, § 69 KGSG
- Mitwirkung bei der Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage, § 73 KGSG

---

[13] Neben den durch das KGSG gänzlich neu geschaffenen und den inhaltlich lediglich veränderten Ausführungsaufgaben der Länder wurden auch solche Vorgaben in die Betrachtung aufgenommen, die bedeutsam sind und/oder relevante Aufwände vermuten lassen, wie etwa die Ausfuhrgenehmigungsverfahren nach VO (EG) Nr. 116/2009.

[14] Siehe dazu Abschnitt B.III 2.c).

[15] Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung) (ABl. L 159 v. 28.5.2014, S.1).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

AA:

– Zuständige Stelle für Rückgabeersuchen von Vertragsstaaten nach § 59 Nummer 2 KGSG
– Mitwirkung im behördlichen Vermittlungsverfahren, § 62 Absatz 2 KGSG
– Geltendmachung von Rückgabeansprüchen Deutschlands im Ausland, § 70 KGSG

BMF/ Zoll:

– Mitwirkung der Zollbehörden bei der Ein- und Ausfuhrüberwachung, § 81 KGSG

BfDI:

– Datenschutzrechtliche Prüf-, Aufsichts- und Koordinierungsaufgaben im Bereich des gemeinsamen Verfahrens, § 79 KGSG
– Datenschutzrechtliche Beschwerdestelle

Soweit die Geschäftsbereiche des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums der Finanzen (Zoll) und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit betroffen sind, wurden die Annahmen der Gesetzesbegründung per Befragung der genannten Stellen mit den tatsächlichen Entwicklungen abgeglichen. Die Aufwände im Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als berichtführende Stelle konnten dagegen hausintern ermittelt werden.

2. Berechnung des Erfüllungsaufwands

a) Länder

Die Berechnung des Erfüllungsaufwands der Länder erfolgte durch das Statistische Bundesamt auf Basis der bei den Ländern erhobenen Angaben und gemäß dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung[16]. Der gesamte jährliche Erfüllungsaufwand einer gesetzlichen Regelung (sog. Vorgabe) setzt sich zusammen aus dem Produkt der Fallzahl pro Jahr und den Kosten pro Fall in Euro. Letztere setzen sich zusammen aus den Kosten für Zeit- und Sachaufwand. Um diese Preiskomponente quantifizieren zu können, müssen die (Standard-)Zeiten mit ebenfalls standardisierten Lohnkosten multipliziert werden. Dadurch erfolgt eine Monetarisierung der abstrakten Größe „Bürokratie“ in konkrete Eurobeträge. Die standardisierten Verwaltungslohnkosten basieren auf den Statistiken zu Verdiensten und Arbeitskosten[17] und werden vom Statistischen Bundesamt für alle Vollzugsebenen und Laufbahngruppen im Abstand mehrerer Jahre aktualisiert.[18] Für Personalaufwand in der Verwaltung ist zusätzlich auch Sachaufwand zu quantifizieren. Dies geschieht ersatzweise über die Sachkostenpauschale für einen Standardarbeitsplatz.[19] Darüber hinaus anfallende Sachaufwände werden ebenfalls berücksichtigt.

Für jede der erfassten Verwaltungsaufgaben war danach zunächst aus den länderseitig zugelieferten Angaben und unter Berücksichtigung der jeweils beteiligten Laufbahngruppen ein Standard-Zeitaufwand zu bestimmen. Dies erfolgt unter Verwendung des Median, welcher „Ausreißer“, z. B. in Form besonders komplexer oder einfach gelagerter Fälle oder besonders effizienter Arbeitsroutinen aufgrund hoher Fallzahlen in einem Land, unberücksichtigt lässt. Für jede Vorgabe wurde ein nach den beteiligten Laufbahngruppen festgelegter, individueller Standardlohnsatz verwendet. Dies war in der Regel der Durchschnittslohnsatz auf Landesebene, da Laufbahnunterschiede in der Bearbeitung zwischen den Ländern gegeben sind. War hingegen eine Laufbahngruppe über alle Länder hinweg überwiegend für die Bearbeitung einer Vorgabe zuständig, wurde der Berechnung deren Standardlohnsatz zugrunde gelegt.

---

[16] Statistisches Bundesamt (Hrsg.), „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“, Wiesbaden 2012.

[17] Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Verdienste im öffentlichen Dienst für Beamte und Tarifbeschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden, Wiesbaden 2011.

[18] Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (Hrsg.), „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“, Wiesbaden 2012, S. 46.

[19] Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (Hrsg.), „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“, Wiesbaden 2012, S. 32 unter Kapitel 2.2.2 „Sachaufwand“, welches auf das jährliche BMF-Rundschreiben zu Kostensätzen verweist. Da für die Landesverwaltungen derartige Pauschalen nicht existieren, wird aus Vereinfachungsgründen einheitlich die Sachkostenpauschale des Bundes zugrunde gelegt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Hiervon abweichend berechnet wurden die auf Wunsch der Länder gesondert abgebildeten sonstigen Beratungsaufwände ohne konkreten Normbezug (siehe Abschnitt B.III. 2.c) sowie im Anhang, Tabelle C.1, lfd. Nr. 27). Da es sich insoweit um einen Sammeltatbestand handelt, der sehr unterschiedliche Vorgänge in sich aufnimmt, ist die Berechnung über die Ermittlung eines Standardfalles nach dem Median hier nicht das Mittel der Wahl. Die Ermittlung der Aufwände erfolgte insoweit durch schlichte Summierung der von den Ländern genannten spezifischen Zeitaufwände und Laufbahnzuordnungen.

Um eine Vergleichbarkeit zwischen der Betrachtung der Erfüllungsaufwände im Rahmen der Ex-ante-Betrachtung und der folgenden Ex-post-Berechnung herzustellen, orientiert sich der zu verwendende Lohn- und Sachkostensatz stets am Datum des Inkrafttretens des zu betrachtenden Gesetzes. Grundlage waren somit der für das Jahr 2016 gültige Standardlohnsatz, den das Statistische Bundesamt im Jahre 2012 veröffentlichte[20] und die in 2016 gültige Sachkostenpauschale.

Als Kostenfaktoren zugrunde gelegt wurden für die Berechnung des Erfüllungsaufwandes der Länder nachfolgende Kostensätze:

	Mittlerer Dienst	**Gehobener Dienst**	**Höherer Dienst**	**Durchschnitt**
Personalkosten Euro/Stunde (Stand: 2011)	27,10	35,10	58,10	35,80
Sachkosten Euro/Stunde (Stand: 2016)	11,94			

b) Bund

Soweit für den Bund konkrete Kostenberechnungen vorzunehmen waren, gilt für die Berechnung die Darstellung unter a) mit der Maßgabe entsprechend, dass folgende Kostensätze für den Bund verwendet wurden:

	Mittlerer Dienst	**Gehobener Dienst**	**Höherer Dienst**	**Durchschnitt**
Personalkosten Euro/Stunde (Stand: 2011)	27,40	35,70	57,80	36,00
Sachkosten Euro/Stunde (Stand: 2016)	11,94			

3. Ermittlung der Veränderungen („Saldo“)

Der durch die Aufschreibungen im Berichtszeitraum ermittelte Erfüllungsaufwand stellt ausschließlich den aktuell anfallenden Gesamtaufwand der ausgewählten Vorgaben des Kulturgutschutzgesetzes und damit nur den ersten Schritt der Erhebung dar. In einem zweiten Schritt muss diesem Gesamtaufwand nach Inkrafttreten des Gesetzes der Aufwand aus den geltenden Bestimmungen vor Einführung des Kulturgutschutzgesetzes gegenübergestellt werden, um dann die Veränderung zu berechnen, die sich aus der Einführung des Kulturgutschutzgesetzes ergeben hat (vgl. zum Berichtsgegenstand Abschnitt B.I.2.). Eine solche Veränderung kann sich sowohl in einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes gegenüber der früheren Rechtslage zeigen (Mehraufwand) als auch in einer Verminderung (Einsparung). Um die Veränderungen abzubilden, erfolgt eine Dreiteilung in neue, inhaltlich geänderte und nur formell geänderte Vorgaben. Für diese gelten:

- Neue Vorgaben: Die Veränderung ist identisch mit dem Erfüllungsaufwand.
- Inhaltlich geänderte Vorgaben: Für diese Fälle wurden zunächst die durch die Änderungen betroffenen Parameter identifiziert (Zeitaufwand, Fallzahl, usw.) und für diese ein nach alter Rechtslage gültiger Wert bestimmt. Der Saldo berechnet sich aus der Differenz von „Aktuell“ minus „Alt“.

[20] Statistisches Bundesamt (Hrsg.) „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“, Wiesbaden 2012, S. 46.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Formell geänderte Vorgaben: Diese bestanden inhaltlich in gleicher Weise bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes und sind für die Entwicklung des Erfüllungsaufwandes durch die Einführung des Kulturgutschutzgesetzes daher ohne Auswirkungen. Sie werden folglich aus der Veränderungsbetrachtung ausgeklammert (keine Veränderung).

Die Veränderung des Erfüllungsaufwands durch das Kulturgutschutzgesetz ergibt sich aus der Summe des vollen Erfüllungsaufwands der neuen Vorgaben und dem Mehr- oder Minderaufwand der inhaltlich geänderten Vorgaben.

Für die gesondert dargestellten Beratungsleistungen wurde auf die Bestimmungen des Saldos verzichtet. Sie werden durchgängig in vollem Umfang veranschlagt.

III. Ergebnisse

1. Überblick Bund und Länder

Die Ergebnisse der vorliegenden Erhebung über den in den ersten zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes bei Bund und Ländern entstandenen laufenden Erfüllungsaufwand zeigen, dass sich die diesbezüglichen Schätzungen des Regierungsentwurfes[21] weitestgehend als zutreffend, in Summe sogar tendenziell als zu hoch erweisen:

Während der Gesetzentwurf von einer laufenden jährlichen Mehrbelastung für die Länder in Höhe von 375.000 Euro und für den Bund von einer entsprechenden Mehrbelastung von 405.000 Euro ausging[22], liegen die ex-post ermittelten Werte für die Länder leicht und für den Bund deutlich darunter. Die vorliegende Erhebung ergibt für die Länder einen Aufwandszuwachs von ca. 324.000 Euro pro Jahr, der sich in 166.500 Euro Bearbeitungsmehraufwände, 34.500 Euro Beratungsaufwände mit konkretem Normbezug, 70.000 Euro sonstige Beratungsaufwände, die keinen spezifischen Normbezug aufweisen und 53.000 Euro Aufwände für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz[23] untergliedern. Dabei wurde für die Beratungsaufwände mit und ohne spezifischen Normbezug auf eine Vorher-Nachher-Betrachtung verzichtet, sodass dem Ergebnis jeweils deren voller Aufwand zu Grunde liegt.

Für den Bund ergibt sich ein Mehraufwand von jährlich rund 249.000 Euro für die Aufgabenerfüllung, der schwerpunktmäßig im Rahmen der Zollverwaltung anzusiedeln ist. Beratungsaufwände des Bundes in Bezug auf die diesem gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereiche wurden nicht gesondert erfasst, da in diesen Bereichen in der Regel kein unmittelbarer Beratungsbedarf gegenüber Bürgerinnen und Bürgern oder der Wirtschaft gegeben ist.[24] Im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe fallen auf Seiten des Bundes zusätzliche Aufwände von etwa 19.000 Euro pro Jahr an.

Tabelle 1

Überblick jährliche (Mehr-)Aufwände Bund und Länder
(gerundet)

	Erfüllungsmehraufwand Bearbeitung in Tsd. Euro/Jahr	**Beratungsaufwände in Tsd. Euro/Jahr**			**Gesamt**
		spezifischer* Normbezug	**Ohne spezifischen Normbezug***	**Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz**	
Länder	166,5	34,5	70	53	**324**
Bund	249	–	–	19	**268**

* Gesamt (ohne Vorher-Nachher-Betrachtung)

[21] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 54 ff.

[22] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 4.

[23] Bund und Länder unterhalten seit vielen Jahren eine Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz, die der mit der Gesetzesausführung befassten Arbeitsebene ein Forum bietet, um auf der Basis eines einheitlichen Rechtsverständnisses eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherzustellen und den Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Siehe dazu auch unten Abschnitt B.III.2.c).

[24] Soweit Beratungsbedarfe an den Bund herangetragen werden, sind sie in der Regel an die zuständigen Landesbehörden zu verweisen. Allgemeine Auskünfte erteilt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Einzelfall auch selbst.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einzelne, noch nicht quantifizierbare Verfahrensvorgaben

Zu berücksichtigen ist, dass aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraumes von nur zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht alle gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsverfahren in der Praxis bereits durchgeführt wurden. Für diese Fälle besteht daher derzeit keine valide Grundlage für eine Mehraufwandsberechnung. Hiervon betroffen ist insbesondere das neu eingeführte Ankaufsprüfverfahren nach § 23 Absatz 6 bis 8 KGSG, welches die Kulturstiftung der Länder gemeinsam mit dem Bund auf Wunsch einer Eigentümerin oder eines Eigentümers im Kontext einer abgelehnten Ausfuhrgenehmigung für als national wertvoll in ein Landesverzeichnis eingetragenes Kulturgut betreibt. Da es sich hierbei jedoch um eine Vorgabe handelt, die erst das parlamentarische Verfahren in den Gesetzentwurf eingeführt hat[25], wurden die hierdurch entstehenden Mehraufwände im Rahmen der Schätzung des Regierungsentwurfes ebenfalls nicht berücksichtigt.

Umgekehrt sind in die vorliegenden Ergebnisse diejenigen gesetzlichen Vorgaben bereits eingeflossen, die aus den oben genannten Gründen zwar in den Ex-ante-Schätzungen noch keine Berücksichtigung finden konnten, jedoch im Berichtszeitraum tatsächlich bereits ausgeführt wurden. Dies betrifft im Bereich der Länder insbesondere die Bildung eines Verwaltungsausschusses nach § 4 Absatz 3 KGSG anstelle der Regelung im Verordnungswege, die Zusicherungen der Nichteintragung nach § 10 Absatz 7 KGSG sowie die Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit nach § 14 Absatz 7 KGSG (sog. Negativattest).

Dass sich die Ergebnisse der vorliegenden Aufwandsberechnung in Summe gleichwohl unterhalb der Schätzung des Gesetzentwurfes bewegen, unterstreicht dabei zusätzlich, dass die Mehraufwände selbst bei einem künftigen Hinzutreten der im Berichtszeitraum noch nicht ausgeführten Verwaltungsverfahren voraussichtlich nicht über die Größenordnung der Ex-ante-Schätzung hinausgehen werden.

Keine Verfahrensflut bei Ausfuhr-, Eintragungs- und Feststellungsverfahren

Hinsichtlich der zu bearbeitenden Antragsverfahren im Bereich der Ausfuhr von Kulturgut zeigt sich, dass die im Gesetzgebungsverfahren von verschiedener Seite geäußerten und teils erheblich über den Schätzungen des Regierungsentwurfs liegenden Annahmen in der Praxis keine Bestätigung finden. So hatte etwa der Nationale Normenkontrollrat die Annahmen des Regierungsentwurfes für die im Rahmen der neu eingeführten Binnenmarktausfuhrgenehmigungen zu erwartenden Antragszahlen in Folge von „Rückfragen“ an den Kunsthandel als zu niedrig angezweifelt und Anträge für bis zu 11.000 Objekte jährlich zu Grunde legen wollen. Selbst im Falle der Bündelung von mehreren Objekten pro Antrag sei davon auszugehen, dass mehr als die 2.000 im Regierungsentwurf angenommenen Anträge pro Jahr gestellt würden.[26] Die Bundesregierung war dem bereits im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens entgegengetreten.[27] Andere prophezeiten sogar sechsstellige Antragszahlen pro Jahr und Verwaltungskosten für Bund und Länder in einem mittleren zweistelligen Millionenbereich.[28] Diese erheblich divergierenden Einschätzungen haben im parlamentarischen Verfahren zu der Forderung geführt, über den Verwaltungsaufwand möglichst kurzfristig nach dem Inkrafttreten und deutlich vor der für das Jahr 2021 vorgesehenen Evaluierung gesondert zu unterrichten.

Die seinerzeit geäußerte Sorge, der mit der Prüfung der Ausfuhranträge verbundene Verwaltungsaufwand sei von den Landesbehörden aufgrund eines immensen Anstiegs an Genehmigungsverfahren nicht zu bewältigen[29], erweist sich dabei als unbegründet: Mit insgesamt knapp 1.400 Genehmigungsanträgen pro Jahr für alle neu eingeführten Ausfuhrgenehmigungen in den Binnenmarkt, also Einzelausfuhr-, Allgemeine und Spezifische offene Genehmigungen (§§ 22, 24 Absatz 1 Nummer 2, §§ 25, 26 KGSG), liegen die Antragszahlen des Beobachtungszeitraums sogar noch deutlich unterhalb der Schätzungen des Regierungsentwurfes.[30].

---

[25] Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22.06.2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 31 f., 89 f.

[26] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, Anhang 2, S. 124 (129).

[27] Stellungnahme der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 133 (Anlage 3).

[28] So ging der Sammler Harald Falckenberg im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Bundestag am 13. April 2017 von 133.000 Exportverfahren (Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhren) aus. Den Bürokratie- und Kostenaufwand ermittelte er auf rund 16 Mio. Euro für den Bund, auf die Länder sollten im Rahmen der Ausfuhrverfahren sogar Kosten von 26 Mio. Euro zukommen, vgl. Stellungnahme Harald Falckenberg, BT-Ausschussdrucksache 18(22)130, S. 15 ff. Handelsverbände und mediale Berichterstattung verwiesen auf diese Zahlen.

[29] Vgl. Forderungskatalog des Aktionsbündnisses Kulturgutschutz, Ziffer 3, abrufbar unter www.kulturgutschutz.info/unsere-forderungen (zuletzt abgerufen: 11. Januar 2019).

[30] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Festzustellen ist allerdings auch, dass im Bereich der seit 25 Jahren unmittelbar anwendbaren EU-Verordnung (EG) Nr. 116/2009[31] (Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten außerhalb der EU) die Einführung der Dauerausfuhrgenehmigungen nach §§ 25, 26 KGSG zwar die angestrebte Befreiung von Einzelgenehmigungserfordernissen für die hierdurch privilegierten Kulturgut bewahrenden Einrichtungen und sonstigen Genehmigungsinhaber mit sich bringt. Aufgrund gleichzeitig deutlich angestiegener Antragszahlen aus dem Bereich der Wirtschaft, insbesondere des gewerblichen Kunsthandels, ergibt sich ein entsprechender Entlastungseffekt auf Seiten der Genehmigungsbehörden derzeit jedoch nicht. Zu erklären ist diese Entwicklung wohl nur durch eine erhöhte allgemeine Sensibilisierung auch für die bereits bestehenden Ausfuhrbestimmungen infolge der öffentlichen Debatte um das Kulturgutschutzgesetz und einem damit einhergehenden, verstärkt rechtskonformen Verhalten hinsichtlich der zwar bereits seit 1993 geltenden – aber in der Praxis offenbar bislang nur wenig bekannten – Ausfuhrgenehmigungspflicht nach EU-Recht.[32]

Im Rahmen der Verfahren zur Eintragung von Kulturgut in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes sind seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes erheblich niedrigere Verfahrenszahlen als unter der Geltung der früheren Rechtslage zu verzeichnen, was im Beobachtungszeitraum zu einer deutlichen Netto-Entlastung der Landesverwaltungen führt. Das derzeitige Niveau von rechnerisch nur 2,5 Eintragungsverfahren pro Jahr dürfte allerdings der Initialisierungsphase des Gesetzes geschuldet sein, sodass mittelfristig mit einem Wiederanstieg der Verfahrenszahlen zu rechnen ist. Das vorherige Niveau von etwa 35 Eintragungsverfahren im Jahr für Kulturgut (in öffentlicher und in privater Hand) wird bei im Übrigen unverändert strengen Eintragungskriterien jedoch nicht mehr erreicht werden. Grund dafür ist, dass infolge der Einbeziehung der Bestände öffentlich finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen in den Schutzbereich des neu geschaffenen Sonderstatus als „nationales Kulturgut“ (§ 6 Absatz 1 Nummern 2, 3 KGSG) das Eintragungserfordernis für die Bestände dieser Einrichtungen weggefallen ist.[33] Auch insofern zeigt sich, dass Spekulationen über eine Vervielfachung der bisherigen Verfahrenszahlen auf 150 Verfahren pro Jahr[34] infolge der gesetzlichen Neuregelung ebenso wenig eine reale Grundlage besitzen, wie die Unterstellung, der Staat beabsichtige durch massenhafte Eintragungen von privatem Kulturgut kostengünstig die heimischen Museen auszustatten.[35]

Für die im Laufe des parlamentarischen Verfahrens in das Kulturgutschutzgesetz eingefügte Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit nach § 14 Absatz 7 KGSG (sog. Negativattest) ergibt sich mit durchschnittlich 35 Anträgen und zusätzlichen 27 Beratungsvorgängen (dort ist Antragstellung ist nicht erfolgt) pro Jahr ein moderates Interesse. Dieses macht jedoch nach der Bearbeitung der Ausfuhranträge (§§ 22 ff. KGSG), der Sicherstellungsverfahren (§§ 33 ff. KGSG) und den Aufwänden für den Verwaltungsausschuss (§ 4 Absatz 3 KGSG) derzeit den viertgrößten Belastungsposten bei der Gesetzesvollziehung durch die Länder aus.[36]

Umfangreiches Engagement im Bereich der Initialisierungs- und Nebenaufwände

Entsprechend des unter Abschnitt B.I.2. dargestellten Berichtsgegenstandes beziehen sich die Ergebnisse der Aufwandsberechnung in diesem Bericht auf die laufenden Erfüllungsmehr- oder Minderaufwände durch das Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes. In die Erhebung nicht eingeflossen sind aus den in Abschnitt B.I.2. dargelegten Gründen dagegen Einmalaufwände, die der Initialisierung des Gesetzesvollzuges dienen, wie etwa

---

[31] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1) und Vorgängerbestimmung Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

[32] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57, sowie Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 27 wonach 90 Prozent aller Anträge auf Ausfuhrgenehmigung nach VO (EG) Nr. 116/2009 vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes durch Kulturgut bewahrende Einrichtungen im Rahmen ihres Leihverkehrs gestellt wurden. Vermutet wurde schon damals, dass im Rahmen des gewerblichen Handels eigentlich erforderliche Genehmigungsverfahren nach VO (EG) Nr. 116/2009 in vielen Fällen nicht durchlaufen werden. Näher dazu unten Abschnitt B.III. 2.b) ff) (5).

[33] Näher dazu unten Abschnitt B.III.2.b) bb).

[34] Vgl. Stellungnahme des Sammlers Harald Falckenberg im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Bundestag, Ausschussdrucksache 18(22)130, S. 19.

[35] Siehe etwa Rechtsanwalt Peter Raue, der sich mit dem Hinweis zitieren ließ: *„Dieses Gesetz ist der beispiellose Versuch, dem Staat den Zugriff auf alle jene Arbeiten mit leichter Hand und wenig Geld zu ermöglichen, die er – aus welchem Grund auch immer – dem öffentlichen Besitz einverleiben will.“* (in: Mittelbayerische Zeitung, Harald Raab, „Aufstand im Feuchtgebiet der Kunst“ vom 31. Juli 2015, abrufbar unter https://www.mittelbayerische.de/kultur-nachrichten/aufstand-im-feuchtgebiet-der-kunst-21853-art1264759.html (zuletzt aufgerufen: 11. Januar 2019).

[36] Näher dazu unten Abschnitt B.III.2.b) ee).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schulungsmaßnahmen, die Erstellung von Antragsformularen oder die Anpassung von Dienstvorschriften sowie von Zuständigkeits- und Gebührentatbeständen.[37]

Entsprechend der methodischen Vorgaben des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung[38] sind von der Betrachtung – wie auch im Rahmen der Ex-ante-Schätzung – ebenfalls solche Aufwände ausgeklammert, die nicht unmittelbar Ausfluss gesetzlicher Vorgaben sind, sondern einem übergeordneten Ziel, etwa der Information der Öffentlichkeit, dienen. Namentlich zu nennen sind hier etwa die Durchführung von Informationsveranstaltungen, die Erstellung und Publikation von Arbeitshilfen und Fachliteratur oder die Beantwortung von Presseanfragen.

Auch wenn die vorstehend genannten Tätigkeiten keinen in diesem Bericht abzubildenden (laufenden) Erfüllungsaufwand im methodisch-technischen Sinne darstellen, kann festgehalten werden, dass sich Bund und Länder im Berichtszeitraum in großem Umfang – teilweise deutlich über das bei anderen Rechtsänderungen übliche Maß hinaus – engagiert haben, um über die Inhalte der Rechtsänderungen zu informieren, die behördenübergreifende Zusammenarbeit der mit dem Gesetzesvollzug befassten Akteure und eine einheitliche Ausführung des Gesetzes zu gewährleisten sowie Arbeitshilfen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung bereitzustellen. Diese Initialisierungsaufwände dauern teilweise noch an, da sie in der Regel neben dem unmittelbaren Gesetzesvollzug geleistet werden. Zu erwarten ist, dass sich diese Aufwände, soweit sie nicht ohnehin Einmalaufwände darstellen, mit fortschreitender Anwendungsdauer des Gesetzes reduzieren.

Ausgleichsleistungen des Bundes

Mit seiner Stellungnahme vom 18. Dezember 2015 zum Regierungsentwurf des Kulturgutschutzgesetzes[39] hatte der Bundesrat die Bundesregierung hinsichtlich des zu erwartenden Erfüllungsmehraufwandes aufgefordert, zeitnah in Verhandlungen zur finanziellen Entlastung der Länder einzutreten. Dem ist der Bund nachgekommen: Zum Ausgleich der mit den Gesetzesänderungen verbundenen Mehraufwendungen der Länder entlastet der Bund diese in Abstimmung mit dem Kulturausschuss der Kultusministerkonferenz der Länder seit dem 1. Januar 2017 dauerhaft von ihrem vorherigen Ko-Finanzierungsanteil am Deutschen Zentrum Kulturgutverluste und damit um knapp 610.000 Euro pro Jahr. In Anbetracht der aktuellen Erhebungsergebnisse vermag diese dauerhafte finanzielle Entlastung nicht nur die bislang feststellbaren laufenden Mehraufwände der Länder zu decken, sondern perspektivisch auch weitere Aufwände aus den noch nicht angefallenen Verfahren (s. o.). Aufgrund des dauerhaften Charakters der Entlastung, die durch die laufenden Mehraufwände nicht aufgezehrt wird, vermag sie zudem auch in der Initialisierungsphase des Gesetzes entstehende Einmallasten aufzufangen. Daneben gewährte der Bund der Kulturstiftung der Länder zunächst für die Dauer von zwei Jahren ab dem 1. Juli 2017 einen Personalkostenzuschuss in Höhe von insgesamt 70.000 Euro unter anderem zum Ausgleich von zukünftigen Mehraufwänden durch das im parlamentarischen Verfahren eingeführte und maßgeblich durch die Kulturstiftung der Länder zu betreuende Ankaufsprüfverfahren nach § 23 Absatz 6 bis 8 KGSG.

2. Verwaltungsaufwand der Länder

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Erhebung in Bezug auf die Aufwandsentwicklung auf der Ebene der Länder dargestellt. Nach einem einleitenden Überblick folgt eine detaillierte Darstellung der für die relevantesten Verwaltungsvorgaben gefundenen Ergebnisse.

a) Ergebnisse Länder

Gemäß Artikel 83 des Grundgesetzes führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz keine abweichende Regelung trifft oder eine solche zulässt. Dieser Grundsatz der Länderexekutive greift auch im Falle des Kulturgutschutzgesetzes, das – bis auf einige explizit dem Bund zugewiesene Aufgaben – von den Ländern ausgeführt wird.

---

37 Der Regierungsentwurf ging von einer einmaligen Mehrbelastung der Länder in Höhe von 40.000 Euro aus, veranschlagte diese aber nicht für die hier genannten Tätigkeiten, sondern für die „Mitwirkung bei der Erstellung der Rechtsverordnung aufgrund von § 16“, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57 unten. Diese Verordnungsermächtigung ist im Verlaufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zugunsten der Einrichtung des Verwaltungsausschusses nach § 4 Absatz 3 KGSG aufgegeben worden, wodurch sich der insoweit angenommene Einmalaufwand erledigt hat. Stattdessen ist nunmehr laufender Erfüllungsaufwand im Rahmen der Mitwirkung am Verwaltungsausschuss zu berücksichtigen. Für den Bund wurden einmalige Mehraufwendungen von insgesamt 310.000 Euro veranschlagt, ebd. S. 4.

38 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wiesbaden 2012.

39 Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, Anlage 4, S. 135.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Durch das Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes ergibt sich auf der Grundlage der im vorliegenden Bericht betrachteten Vorgaben auf Seiten der Länder ein jährlicher Erfüllungsmehraufwand in Höhe von ca. 166.500 Euro. Dabei entfallen auf durch das Kulturgutschutzgesetz gänzlich neu eingeführte Vorgaben Mehraufwände von rund 197.000 Euro jährlich, während inhaltlich geänderte Vorgaben gleichzeitig zu einer Entlastung der Länder in Höhe von etwa 31.000 Euro pro Jahr beitragen.

Daneben stehen Aufwände von jährlich rund 34.500 Euro aus normbezogenen Beratungsvorgängen gegenüber Gesetzesadressaten, die nicht mit der Bearbeitung eines konkreten Vorgangs (z. B. einer Antragsbearbeitung) in Zusammenhang stehen. Diese entfallen thematisch überwiegend auf die Erweiterung der Genehmigungspflichten und die Diversifizierung der Genehmigungsvarianten für die Ausfuhr von Kulturgut nach §§ 22 ff. KGSG. Spürbar ist dabei insbesondere eine Bewusstseinsschärfung hinsichtlich der seit 25 Jahren nach europäischem Recht[40] unmittelbar geltenden Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kulturgütern in Drittstaaten: Die Länder haben im Berichtszeitraum in durchschnittlich 260 Fällen pro Jahr Beratungsleistungen im Zusammenhang mit den Genehmigungspflichten des EU-Rechts und den diesbezüglichen neuen Genehmigungsoptionen erbracht. Ein bereits nach der früheren Rechtslage gegebener Beratungsaufwand im Hinblick auf die bereits zuvor bestehenden Ausfuhrgenehmigungspflichten ist nicht bekannt, sodass die aktuellen Beratungsaufwände in voller Höhe für die vorliegende Berechnung berücksichtigt wurden. Inwieweit die aktuellen Beratungsaufwände zukünftig in gleicher Weise bestehen bleiben, ist derzeit noch nicht abzusehen. Behördeninterne und -externe Beratungen sowie Informationsgespräche zu Regelungen des Gesetzes im Allgemeinen, die sich keinem spezifischen Norm- oder Verfahrenszusammenhang zuordnen lassen, machten nach Angaben der Länder im Berichtszeitraum Aufwände von etwa 70.000 Euro im Jahr aus. Auch diesbezüglich hat ein Vorher-Nachher-Vergleich nicht stattgefunden, mit der Folge, dass diese Nebenaufwände in vollem Umfang in die Mehraufwandsberechnung eingeflossen sind. Für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz sind aufgrund einer erhöhten Sitzungsfrequenz jährlich 53.000 Euro zusätzliche Aufwände auf Seiten der Länder zu veranschlagen.

Die Aufwände der Länder für Bearbeitungen und normbezogene Beratungen addieren sich damit auf einen laufenden Mehraufwand von ca. 201.000 Euro im Jahr. Unter Berücksichtigung der sonstigen Beratungsaufwände ohne konkreten Norm- oder Verfahrensbezug sowie für die zusätzlichen Aufwände für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe beträgt die Gesamtmehrbelastung etwa 324.000 Euro im Jahr. Damit liegt die für den Beobachtungszeitraum ermittelte Mehrbelastung trotz der umfangreichen Berücksichtigung von Beratungs- und Koordinierungsaufwänden unterhalb der Schätzung des Regierungsentwurfes, der diese Aufwände nicht gesondert berücksichtigt hatte.[41]

Tabelle 2

Jährliche Be- und Entlastungen der Länder
(gerundet)

Bearbeitungsaufwände in Tsd. Euro/Jahr			**Beratungsaufwände in Tsd. Euro/Jahr**		
neue Vorgaben	geänderte Vorgaben	Saldo Be-und Entlastungen	spezifischer Normbezug*	Ohne spezifischen Normbezug*	Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz
197	-31	166,5	34,5*	70*	53
Gesamt (in Tsd. Euro):		**201**		**70**	**53**
		324			

* Gesamt (ohne Vorher-Nachher-Vergleich)

[40] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1) und Vorgängerbestimmung Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

[41] Der Regierungsentwurf ging von einer jährlichen Mehrbelastung – ohne Berücksichtigung der hier inkludierten Beratungsaufwände ohne Normbezug, der Aufwände für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe sowie der im parlamentarischen Verfahren aufgenommenen zusätzlichen Verfahren – von einer Mehrbelastung von 375.000 Euro pro Jahr aus, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S.4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Offene, noch nicht quantifizierbare Verfahrensvorgaben

Zu berücksichtigen ist, dass im Beobachtungszeitraum mangels entsprechender Anträge bzw. Handlungsnotwendigkeiten noch nicht alle den Ländern zugewiesenen Verwaltungsverfahren durchgeführt wurden, sodass für diese Fälle derzeit eine valide Grundlage für eine Aufwandsberechnung fehlt. Dies betrifft einzelne Verfahren etwa aus dem Bereich der Eintragung (nachträgliche Eintragung nach § 8 KGSG) und der Nichteintragungszusicherung (§ 10 Absatz 1 KGSG), das Ankaufsprüfverfahren nach § 23 Absatz 6 bis 8 KGSG (wesentlich durchzuführen von der Kulturstiftung der Länder in Zusammenarbeit mit dem Bund), die Einziehungsverfügung (§§ 37, 38 KGSG), Mitteilungen an die Gewerbeaufsicht nach § 47 KGSG und die Zustimmung zur Verwertung von Kulturgut (§ 86 KGSG). Massive jährliche Aufwandszuwächse sind jedoch durch diese Verfahren nicht zu erwarten, da je nach Ausgestaltung des Einzelfalles zwar hoher Aufwand entstehen kann, die zu erwartenden Fallzahlen jedoch gering sein dürften, wie auch die bislang ausgebliebenen Anwendungsfälle zeigen.

Aufwandszuwächse durch neue Ausfuhrgenehmigungs- und Sicherstellungsverfahren

Aufwandszuwächse bestehen für die Länder insbesondere im Bereich der neu eingeführten Genehmigungspflichten und der Diversifizierung der Genehmigungsformen für die Ausfuhr von Kulturgut (§§ 22, 24 Absatz 1 Nummer 2, §§ 25, 26 KGSG). Zusammen machen diese einen Bearbeitungs- und Beratungsmehraufwand in Höhe von knapp 120.000 Euro pro Jahr aus, der sich aufgrund eines deutlichen Fallzahlengefälles zwischen den verschiedenen Ländern allerdings unterschiedlich stark auswirkt.[42] Relevante Aufwandszuwächse bestehen ebenfalls im Bereich der neu eingeführten Sicherstellungsbefugnis der Kulturbehörden (§§ 33 ff. KGSG, rund 30.000 Euro pro Jahr)[43] sowie im Bereich der Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit von Kulturgut (§ 14 Absatz 7 KGSG, sog. Negativattest, rund 28.000 Euro pro Jahr)[44].

Dauerausfuhrgenehmigungen erfolgreich eingeführt, Wanderung der Antragstellergruppen

Im Bereich Ausfuhrgenehmigungen zeigt sich zudem, dass im Beobachtungszeitraum zwar bereits knapp 500 sogenannte Allgemeine offene Genehmigungen (§ 25 KGSG, Binnenmarkt und Drittstaaten) zugunsten von etwa 280 Kulturgut bewahrenden Einrichtungen in Deutschland erteilt wurden, die mit steigender Tendenz genutzt werden.[45] Gleichwohl ist die Zahl der Einzelausfuhrgenehmigungen für Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union (Verordnung (EG) Nr. 116/2009[46] = § 24 Absatz 2 Nummer 1 KGSG) im Verhältnis zum langjährigen Durchschnitt im Berichtszeitraum praktisch unverändert geblieben, da sich die Hauptantragstellergruppen von den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen zu Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürgern verschoben haben.[47] Der Entlastungseffekt für die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen durch die Einführung der Allgemeinen offenen Genehmigungen (Beantragung nur einmal alle fünf Jahre) spiegelt sich somit im Rahmen der Drittstaatenausfuhren nicht in gleicher Weise bei den Genehmigungsbehörden wider.

Grund für die Verschiebungen dürfte ein geschärftes Bewusstsein der zuvor unterrepräsentierten Adressatengruppen sein, die durch die die Novellierung begleitende Berichterstattung auch auf solche Bestimmungen des Kulturgutschutzrechts – hier die EU-Verordnung für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten – aufmerksam gemacht worden sind, die bereits in der Vergangenheit Geltung beanspruchten. Auch die mehr als 500 im Berichtszeitraum erteilten Spezifischen offenen Genehmigungen (§ 26 KGSG) für Ausfuhren in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union lassen darauf schließen, dass viele Antragsteller erstmals Genehmigungserfordernissen entsprechen, die sie zuvor – auch unwissentlich – nicht erfüllt haben.

Einsparungen im Bereich der Eintragungsverfahren

Im Berichtszeitraum haben sich Einsparungen zugunsten der Länder insbesondere im Zusammenhang mit den Verfahren zur Eintragung von Kulturgut in das jeweilige Landesverzeichnis national wertvollen Kulturgutes ergeben.[48] Zwar ist die Absenkung der diesbezüglichen Fallzahlen von vormals etwa 35 Verfahren pro Jahr auf nur noch sechs Verfahren im Berichtszeitraum (rechnerisch also drei Verfahren pro Jahr) auch ein Effekt des Neuordnungsbedarfs der Sachverständigenausschüsse nach dem Inkrafttreten des Gesetzes und daher nicht als

---

42 Näher dazu unten Abschnitt B.III.2.b) ff).
43 Näher dazu unten Abschnitt B.III.2.b) gg).
44 Näher dazu unten Abschnitt B.III.2.b) ee).
45 Näher dazu unten Abschnitt B.III.2.b) ff) (3).
46 Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).
47 Näher dazu unten Abschnitt B.III.2.b) ff) (5).
48 Näher dazu unten Abschnitt B.III 2b) bb).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dauerhaft anzusehen. Gleichwohl kann infolge der neuen gesetzlichen Einstufung der Bestände öffentlich getragener oder finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen als nationales Kulturgut (§ 6 Absatz 1 Nummer 2, 3 KGSG) eine dauerhafte Absenkung der Fallzahlen in diesem Bereich auf etwa zehn vollzogene Eintragungen pro Jahr prognostiziert werden. Zusätzlich führt die gesetzliche Festschreibung der zentralen Publikation der Verzeichnisse auf dem von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien unterhaltenen Internetportal nach § 4 KGSG (§ 16 Absatz 1 KGSG) zu einer Reduktion des Umfangs der im Bundesanzeiger zu publizierenden Informationen (§ 17 KGSG), was zu einer Senkung der Sachkosten pro Fall beiträgt.

Nach Vorgaben differenzierende Übersichten der Erhebungsergebnisse sind im Anhang (Abschnitt C., Tabellen C.1 bis 4) abgedruckt.

b) Ergebnisse nach Verwaltungsvorgaben

Nachfolgend werden die Ergebnisse für ausgewählte Vorgaben im Einzelnen erläutert. Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich aus Gründen der Übersichtlichkeit an der gesetzlich vorgegebenen Reihenfolge der Vorgaben und weicht hiervon nur ab, sofern dies aufgrund zusammenhängender Themenkomplexe zum besseren Verständnis geboten erscheint.

aa) Verwaltungsausschuss, § 4 Absatz 3 KGSG

Der Verwaltungsausschuss dient der koordinierten Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Ländern und der Gewährleistung einer einheitlichen Verwaltungspraxis. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze der Veröffentlichung der Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes, die Grundsätze des gemeinsamen Verfahrens der Datenverarbeitung nach § 79 KGSG sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Der Verwaltungsausschuss setzt sich aus je einem Vertreter pro Land und zwei Vertretern des Bundes zusammen. Er hat zudem die Aufgabe, die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien bei dem Betrieb des Internetportals nach § 4 Absatz 1 KGSG zu beraten.[49]

Die Regelungen zum Verwaltungsausschuss wurden erst im Zuge des parlamentarischen Verfahrens in den Gesetzentwurf eingeführt, weswegen hierzu keine ex-ante-Schätzung zum Aufwand vorliegt. Der Verwaltungsausschuss tritt an die Stelle der ursprünglich geplanten Mitwirkung der Länder bei der Erstellung einer Rechtsverordnung zur Regelung der Einzelheiten der Veröffentlichung der Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes.[50] Für die Mitwirkung der Länder an dieser und – perspektivisch – einer weiteren Rechtsverordnung nach § 24 Absatz 3 KGSG (Anhebung der Wertgrenzen für Ausfuhrgenehmigungspflichten im Europäischen Binnenmarkt) hatte der Gesetzentwurf einen einmaligen Aufwand in Höhe von bis zu 40.000 Euro[51] veranschlagt. Statt des Einmalaufwandes für die Mitwirkung der Länder an einer entsprechenden Rechtsverordnung verursacht die Aufnahme des Verwaltungsausschusses als beratendes Gremium demgegenüber laufenden Erfüllungsaufwand. Mit den Ländern wurde im Zuge der Aufwandserhebung die Einigung auf eine einheitliche Sitzungszeit von 200 Minuten sowie einen einheitlichen Zeitaufwand für Vor- und Nachbereitung der Sitzungen in Höhe von 240 Minuten erzielt (insgesamt 440 Minuten pro Sitzung). Zusätzlich sind Wegezeiten zu den Sitzungsorten in Berlin und Bonn anzusetzen. Unter Berücksichtigung des jeweils günstigsten Sitzungsortes ergibt sich eine durchschnittliche Wegezeit von 285 Minuten je Land pro Sitzung.

Eine Auswertung der bisherigen Sitzungen ergibt eine durchschnittliche Teilnahme von zehn Ländern pro Sitzung, woraus unter Berücksichtigung eines Vertreters je Land ein Gesamtzeitaufwand inkl. Wegezeiten von ca. 120 Stunden (7.250 Minuten) resultiert. Zudem entstehen Reisekosten in Höhe von ca. 2.000 Euro je Sitzung. Bei rechnerisch 2,5 Sitzungen pro Jahr, welche überwiegend durch Beschäftigte des höheren Dienstes wahrgenommen werden, beläuft sich der jährliche Erfüllungsaufwand durch den Verwaltungsausschuss auf Seiten der Länder auf 27.000 Euro.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

[49] Zum Aufwand des Bundes siehe unten Abschnitt B.III 3.b) aa) (2) (b).

[50] Vormals Verordnungsermächtigung nach §§ 16 Absatz 3 und 4, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3 Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 17.

[51] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57 (unten), wobei ein nicht quantifizierter Teil der geschätzten Summe für die Mitwirkung an einer etwaigen Anpassung der Wertgrenzen gemäß § 24 Absatz 3 KGSG vorgesehen wurde. Eine solche Anpassung wird jedoch frühestens in einigen Jahren in Betracht kommen.

Tabelle 3

Jährlicher Erfüllungsaufwand des Verwaltungsausschusses

Vorgabe	**Fallzahl pro Jahr**	**Zeitaufwand in Min. pro Fall**	**Sachkosten in Euro pro Fall***	**Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro** (gerundet)
Verwaltungsausschuss	2,5	7 250	2 140	27

* zusätzlich zur Sachkostenpauschale

bb) Eintragungsverfahren in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes, §§ 7, 14, 16 und 17 KGSG

Mit der Novellierung des bestehenden Kulturgutschutzrechts durch das KGSG wurden auch die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Unterschutzstellung national wertvollen Kulturgutes überarbeitet. In § 7 Absatz 1 KGSG wurden die Kriterien zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes im Vergleich zur alten Rechtslage präzisiert.[52] Die formell geänderte gesetzliche Bestimmung ist dabei materiell nicht als Verschärfung, sondern als Festschreibung der im Laufe der Jahrzehnte ausgebildeten und durch Selbstbindung der Verwaltung verstetigten Eintragungspraxis zu verstehen.[53] Während die Festschreibung der Eintragungskriterien in § 7 KGSG eine gesetzliche Präzisierung der auch bislang schon maßgeblichen Beurteilungsaspekte herbeigeführt hat, ergeben sich aus der gesetzlichen Neuordnung anderer Vorschriften gleichwohl Änderungen. Diese beziehen sich u.a. auf die Veröffentlichung der Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes sowie auf die – nicht mehr erforderliche – Eintragung von Kulturgut in öffentlicher Hand.

Absenkung der Fallzahlen durch strukturelle Änderung des Schutzes von nationalem Kulturgut

Eine Veränderung des Erfüllungsaufwands der für die Eintragung zuständigen obersten Landesbehörden ergibt sich vorrangig aus der Tatsache, dass nach neuem Recht Kulturgut in öffentlichem Eigentum oder im Bestand überwiegend öffentlich finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen nicht mehr eingetragen werden muss, da dieses gemäß § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KGSG als nationales Kulturgut von Gesetzes wegen dem gleichen Abwanderungsschutz (§§ 22, 23 KGSG) unterliegt wie in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragenes Kulturgut (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG).[54]

Vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes haben die Länder durchschnittlich knapp 30 Eintragungsverfahren pro Jahr positiv beschieden, etwa zwei Drittel davon betrafen Objekte im Eigentum der öffentlichen Hand. Im zweijährigen Beobachtungszeitraum seit Inkrafttreten des KGSG gab es insgesamt nur fünf auf der Grundlage der neuen Rechtslage vollzogene Eintragungen.[55] Auch wenn aufgrund des veränderten Status‘ des öffentlichen Kulturbesitzes Eintragungsverfahren in diesem Bereich nur noch selten stattfinden werden, kann die im Berichtszeitraum zu beobachtende Eintragungsquote von rechnerisch 2,5 Eintragungen pro Jahr nicht als dauerhaft angesehen werden. Diese sehr niedrige Fallzahl dürfte zum Teil einer notwendigen Re-Initialisierungsphase geschuldet sein, in der die obersten Landesbehörden zum einen die Neuberufung ihrer Sachverstän-

[52] Siehe § 1 Absatz 1 und § 10 Absatz 1 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

[53] Eine Präzisierung der Eintragungskriterien und Verfahrensweisen beinhalteten die *Empfehlungen der KMK für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung*. Diese sollten dazu dienen, die Verwaltungspraxis länderübergreifend einheitlich zu gestalten. Solche Empfehlungen gab es seit 1976. Sie wurden in Abständen von jeweils einigen Jahren überarbeitet (1983, 2004, 2010). Die letzten Empfehlungen der KMK vor der gesetzlichen Neuordnung durch das Kulturgutschutzgesetz sind abrufbar unter: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_04_29-Verzeichnis-Kulturgut-Archive.pdf (zuletzt abgerufen: 11. Januar 2019).

[54] Der einzige Unterschied liegt darin, dass Kulturgut bewahrende Einrichtungen durch rechtskonforme Aussonderung eines Objektes aus ihrem Bestand den Status als „nationales Kulturgut“ selbst aufheben können. Eigentümer von als national wertvoll in ein entsprechendes Landesverzeichnis eingetragenen Werken müssen dagegen bei der zuständigen obersten Landesbehörde die Löschung aus dem Verzeichnis beantragen, § 13 KGSG.

[55] Weitere, vor dem Inkrafttreten des KGSG begonnene Eintragungsverfahren wurden im Berichtszeitraum nach Maßgabe der Übergangsbestimmung des § 90 Absatz 3 KGSG nach den Bestimmungen des KultgSchG zu Ende geführt. Sie bleiben für diesen Bericht außer Betracht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

digenausschüsse nach Maßgabe von § 14 Absatz 3 KGSG vorzunehmen, zum anderen aber auch ihre Verfahrensabläufe zu überprüfen und anzupassen hatten. Diese Vorbereitungshandlungen sind mittlerweile weitgehend abgeschlossen, sodass jedenfalls für Objekte in Privateigentum mit einem sukzessiven Wiederanstieg der Eintragungszahlen maximal auf das vorherige Niveau zu rechnen ist. Eintragungen von Kulturgut der öffentlichen Hand sind nach wie vor möglich, aus den oben genannten Gründen aber nicht mehr notwendig, sodass diese zukünftig nur noch sehr vereinzelt und in der Regel auf Antrag erfolgen werden.

Für die Ermittlung des laufenden Erfüllungsaufwandes der Länder im Zusammenhang mit der Eintragung von Kulturgut in die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes geht der vorliegende Bericht daher über die niedrige Fallzahl von 2,5 Eintragungen pro Jahr im Berichtszeitraum hinaus und geht von mittel- bis langfristig zehn vollzogenen Eintragungen pro Jahr aus, was dem Niveau der Eintragungen für privates Eigentum vor Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes entspricht. In Bezug auf die Einleitungsvorgänge sowie die eigentliche Durchführung des Prüfverfahrens ist zudem eine darüber hinausgehende Fallzahl anzusetzen, da zwar jede Einleitung eines Eintragungsverfahrens die entsprechende Prüfung nach sich zieht, jedoch nicht jedes Verfahren auch in eine positive Eintragungsentscheidung mündet. Über die Zahl der negativen Eintragungsentscheidungen liegen aufgrund der geringen Vorgangszahlen aktuell keine Informationen vor. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die zuständigen Landesbehörden die Einleitung eines Eintragungsverfahrens im Hinblick auf die strengen Anforderungen einer positiven Eintragungsentscheidung sehr sorgfältig abwägen und dabei in der Regel bereits in diesem frühen Stadium die Beratung durch Experten in Anspruch nehmen, wird für die vorliegende Berechnung angenommen, dass die Zahl der Verfahrenseinleitungen um 15 Prozent höher liegt als die Zahl der Eintragungen, so dass sich rechnerisch vor Rechtsänderung 34,5 Verfahren und nach Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes 11,5 Verfahren pro Jahr ergeben.

Verfahren durch Neuregelung unverändert

Die Durchführung des Eintragungsverfahrens umfasst alle Schritte von der Einleitung bis zur Entscheidung, wobei die Publikationsvorgänge (siehe § 17 KGSG) *Verfahrenseinleitung* und *Eintragung* aufgrund der voneinander abweichenden Fallzahlen getrennt erhoben wurden (dazu sogleich unten). Der bei negativem Verfahrensausgang bekannt zu gebende Beendigungsvermerk wurde dagegen als Teil der Durchführung des Eintragungsverfahrens erfasst.

Während die jährliche Zahl der Eintragungsverfahren dauerhaft um voraussichtlich etwa zwei Drittel sinkt, bleiben der Verfahrensablauf sowie die erforderlichen Bekanntmachungen für die Behörden durch die Rechtsänderungen im Grundsatz unberührt. Die Bearbeitung im Eintragungsverfahren erfolgt überwiegend durch Beschäftigte des höheren Dienstes. Dabei ist der Zeitaufwand pro Fall im Wesentlichen abhängig von den Gegebenheiten des konkreten Einzelfalles (insbesondere Objektzahl) und reicht in den Aufzeichnungen der Länder von 300 Minuten bis zu 4.280 Minuten pro Vorgang. Aufgrund der geringen tatsächlichen Verfahrenszahl liegen noch keine Erkenntnisse für eine verlässliche Bildung typisierender Fallgruppen vor, sodass für die vorliegende Berechnung des Erfüllungsaufwands zunächst der mittlere Zeitaufwand von 1.200 Minuten (20 Stunden) pro Vorgang zugrunde gelegt wird. Für die Bekanntmachungen im Online-Portal (§ 16 KGSG) und im Bundesanzeiger (§ 17 KGSG) konnte ein mittlerer Zeitaufwand von 140 Minuten (Verfahrenseinleitung) bzw. 90 Minuten (Eintragungsvermerk) ermittelt werden. Der zeitliche Unterschied zwischen beiden Publikationsverfahren lässt sich daraus erklären, dass im Falle des späteren Eintragungsvermerks bereits Informationen aus der Publikation der Einleitung vorliegen. Die Bearbeitung der Bekanntmachung lässt sich dabei länderübergreifend keiner konkreten Laufbahn zuordnen, sodass insoweit der Durchschnittslohnsatz verwendet wird.

Einsparungen bei den Publikationskosten

Eine weitere für den Erfüllungsaufwand relevante Änderung ergibt sich aus der in § 16 Absatz 1 KGSG erstmals gesetzlich verankerten zentralen Veröffentlichung der Landesverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes im Internetportal nach § 4 KGSG.[56] Zwar existierte bereits seit 2011 ein entsprechendes elektronisches Verzeichnis, jedoch bestand hierfür keine gesetzliche Verankerung, sodass die Länder jede Einzeleintragung im Bundesanzeiger (und ggf. in entsprechenden Veröffentlichungsorganen des Landes) veröffentlichten, während der Bund alle fünf Jahre aus diesen Eintragungen ein Gesamtverzeichnis zu erstellen und wiederum im Bundesanzeiger zu publizieren hatte.[57]

[56] Die Verzeichnisse sind einzeln oder in Form einer Suche im Gesamtbestand abrufbar unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/dbgeschuetzterkulturgueter_node.html.

[57] Vgl. § 6 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Durch die in § 16 Absatz 1 KGSG vorgenommene gesetzliche Verankerung der Verzeichnisführung im Rahmen eines gemeinsamen Verfahrens und die Anordnung der zentralen Online-Veröffentlichung im Internetportal nach § 4 KGSG entfällt für die Länder zwar nicht die Verpflichtung zur Bekanntmachung von Neuzugängen, Löschungen und Änderungen von Eintragungen im Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes im Bundesanzeiger (§ 17 KGSG, s.o.) respektive den entsprechenden Bekanntmachungsorganen des Landes. Hierdurch wird jedoch ermöglicht, dass der Detailgrad der Bekanntmachung unter Verweis auf die Inhalte der elektronischen Datenbank erheblich reduziert werden kann. Dies wiederum führt vor allem zu einer Sachkostenentlastung, weil sich die Kosten der Veröffentlichung nach der Zahl der zu veröffentlichenden Zeichen richten. Insbesondere bei Eintragungsverfahren, die viele Einzelobjekte umfassen, wirkt sich dies kostensenkend aus.

Auf Basis exemplarisch herangezogener Veröffentlichungen vor und nach dem Inkrafttreten der Neuregelung reduziert sich der Umfang der Bekanntmachungen von vormals durchschnittlich 3.500 Zeichen auf nunmehr knapp 130 Zeichen. Gemäß Preisliste des Bundesanzeigers[58] entspricht dies bei Einreichung der Publikationen im Dateiformat „.doc“ (Microsoft Word) einer Reduktion von ursprünglich durchschnittlich 50 Euro auf den aktuell geltenden Mindestveröffentlichungspreis von 25 Euro pro Veröffentlichung.

Aufgrund des Fallzahlrückgangs und der veränderten Publikationskosten ergibt sich für die Einleitung des Eintragungsverfahrens und dessen Bekanntmachung eine Entlastung der Länder in Höhe von ca. 4.000 Euro jährlich sowie für die Bekanntmachung der positiven Eintragungsentscheidung um ca. 3.000 Euro jährlich.

Durch Fallzahlenrückgang insgesamt erhebliche Entlastung

Insgesamt entsteht bei den zuständigen obersten Landesbehörden durch das Eintragungsverfahren und die dazugehörigen Publikationen nach neuer Rechtslage Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 19.000 Euro pro Jahr. Vor der Novellierung des Kulturgutschutzrechts wurde hierdurch Erfüllungsaufwand in Höhe von 58.000 Euro jährlich verursacht, so dass die Länder insgesamt um knapp 40.000 Euro im Jahr entlastet werden.

Zusätzlich zum Erfüllungsaufwand durch die Bearbeitung der Eintragungen entsteht den Ländern pro Jahr rund 1.000 Euro Aufwand durch nicht mit einer konkreten Vorgangsbearbeitung verbundene Beratungsvorgänge.

Weitere Sachkosten, etwa Aufwandsentschädigungen und Reisekosten für Sachverständige fielen im Beobachtungszeitraum nicht an. Die Ergebnisse der Erhebung sind in nachstehender Tabelle zusammengefasst.

Tabelle 4

Jährlicher und geänderter Erfüllungsaufwand des Eintragungs-(prüf)verfahrens
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr		Zeitaufwand in Min. pro Fall		Sachkosten in Euro pro Fall*		Bearbeitungsaufwände jährlich in Tsd. Euro	
	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher
Publikation Einleitung	34,5	11,5**	140	140	50	25	**6**	**2**
Eintragungs-verfahren	34,5	11,5**	1 200	1 200	4***	4***	**48**	**16**
Publikation Eintragung	30	10**	90	90	50	25	**4**	**1**
Gesamt:							**58**	**19**

* zusätzlich zur Sachkostenpauschale

** Fallzahlen perspektivisch. Real im Beobachtungszeitraum: 2 vollzogene Eintragungen pro Jahr sowie 0,5 Eintragungsverfahren pro Jahr, die ohne Eintragung beendet wurden.

*** In 15 Prozent der Eintragungsverfahren (= ca. 5 Fälle pro Jahr) wird von einer Beendigung des Verfahrens ohne Eintragung ausgegangen. Der im Bundesanzeiger bekannt zu gebende Beendigungsvermerk löst in diesen Fällen die Mindestgebühr von 25 Euro aus. Zur Vereinfachung der Darstellung wurden diese Kosten auf alle Eintragungsverfahren umgelegt, sodass sich rechnerisch Sachkosten von 4 Euro pro Fall und Jahr für Beendigungsvermerke ergeben.

[58] Preisliste abrufbar unter: https://www.bundesanzeiger.de/ebanzwww/i18n/doc//Preisliste-deutsch.pdf?document=D8&language=de, Stand 1. Januar 2016, zuletzt abgerufen: 16. November 2018.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

cc) Berufung Sachverständige, § 14 Absatz 2 KGSG

§ 14 Absatz 2 KGSG sieht für jedes Land mindestens einen Sachverständigenausschuss vor, der die zuständige oberste Landesbehörde bei der Entscheidung über die Eintragung eines Kulturgutes in das Landesverzeichnis national wertvollen Kulturgutes berät oder im umgekehrten Fall der Löschung (§ 13 Absatz 1 KGSG) oder für die Erteilung eines Negativattestes (§ 14 Absatz 7 KGSG) hinzugezogen werden kann. Dieses Gremium bestand auch nach alter Rechtslage bereits aus fünf Personen, die vier gesetzlich genannte Interessenkreise repräsentieren.[59] Eine Anpassung hat das Kulturgutschutzgesetz hinsichtlich einzelner Interessenkreise vorgenommen: aus den „Fachleuten aus öffentlichen Verwaltungen“ wurde „eine sachkundige Person aus dem Kreis der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen“ und aus dem „Hochschullehrer“ wurde „eine sachkundige Person aus dem Kreis der Wissenschaft“. Ferner wurden in § 14 Absatz 2 KGSG die Amtsperioden erstmals zeitlich auf fünf Jahre definiert, wobei Wiederernennungen möglich bleiben, solange die Repräsentation der gesetzlich vorgeschriebenen Kreise gewährleistet ist.

Nach dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes waren die bis dahin bestehenden Sachverständigenausschüsse der Länder alle initial neu zu berufen. Insoweit handelt es sich allerdings um einen hier nicht abzubildenden Einmalaufwand. Um periodisch wiederkehrenden und daher laufenden Erfüllungsmehraufwand handelt es sich jedoch bei den spätestens im Fünf-Jahres-Rhythmus erforderlich werdenden Folgeberufungen. Dass in der Vergangenheit in unregelmäßigen Abständen aus persönlichen oder tätigkeitsbedingten Gründen ebenfalls Neuberufungen einzelner Mitglieder erforderlich wurden, kann hier vernachlässigt werden, sodass für die Zwecke des vorliegenden Berichts von einem gänzlich neu geschaffenen Aufwand ausgegangen wird.

Bei 16 Pflichtausschüssen zu je fünf Mitgliedern (die Bildung gesonderter Ausschüsse z. B. für Archivgut und Kulturgut sowie die etwaige Benennung von „Stellvertreter-Ausschüssen“ ist möglich, unterliegt jedoch der Selbstorganisation der Länder) ergeben sich wenigstens 80 notwendige (Wieder-)Berufungen alle fünf Jahre oder 16 Berufungen pro Jahr.[60] Bei einem durchschnittlichen Aufwand von 300 Minuten[61] auf der Ebene des höheren Dienstes ergibt dies mindestens einen Mehraufwand von knapp 6.000 Euro pro Jahr.

Tabelle 5

Jährlicher Erfüllungsaufwand Folgeberufung Sachverständige
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Folgeberufung Sachverständige	16	300	6

dd) Zusicherung der Nichteintragung, § 10 Absatz 1 und 7 KGSG

Das Kulturgutschutzgesetz hält in § 10 Absatz 1 und 7 KGSG zwei Varianten der Zusicherung der Nichteintragung von Kulturgut bereit, welches aus dem Ausland zum Zwecke der Leihgabe an eine Kulturgut bewahrende Einrichtung nach Deutschland verbracht werden soll. Während die Regelung des Absatzes 1 bereits Teil des Regierungsentwurfes war und ehemals in Deutschland belegenes Kulturgut betrifft, das im Falle der Rückkehr nach Deutschland die Eintragungsvoraussetzungen des § 7 KGSG erfüllen würde, ist die Zusicherung des Absatzes 7 erst im parlamentarischen Verfahren eingefügt worden und betrifft darüber hinausgehend alle Leihgaben an Kulturgut bewahrende Einrichtungen von Leihgebern mit Sitz im Ausland. Zwar handelt es sich bei beiden Verfahren um neu durch das Kulturgutschutzgesetz eingeführte Vorgaben, jedoch hat sich im Beobachtungszeitraum ein Erfüllungsaufwand nur im Hinblick auf das Zusicherungsverfahren nach § 10 Absatz 7 KGSG abgebildet. Der engere Tatbestand des Absatzes 1 hat in der Praxis bislang keine Anwendung gefunden.

---

[59] § 2 Absatz 2 Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

[60] Im Einzelfall kann eine Amtszeit aufgrund Krankheit, Tätigkeitswechsel etc. kürzer ausfallen, sodass die genannte Fallzahl als Mindestfallzahl zu verstehen ist.

[61] Es wird davon ausgegangen, dass überwiegend Bestätigungen der einmal benannten Mitglieder erfolgen werden, was zu deutlich geringeren Aufwänden führt als die Ernennung eines Neumitglieds.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Beobachtungszeitraum wurden drei Fälle der Zusicherung nach Maßgabe von § 10 Absatz 7 KGSG bearbeitet, wovon zwei tatsächlich zu einer Zusicherung geführt haben. Bei 1,5 Fällen pro Jahr und einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 180 Minuten pro Fall ergibt sich bei überwiegender Bearbeitung durch den höheren Dienst zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 300 Euro pro Jahr.

Zusätzlich zu den förmlich zu bearbeitenden Vorgängen wurden von den Ländern pro Jahr sieben diesbezügliche Beratungsvorgänge mit einem mittleren Zeitaufwand von 120 Minuten pro Fall vorgenommen, wodurch den Ländern weiterer Aufwand von ca. 1.000 Euro entsteht.

Tabelle 6

Jährlicher Erfüllungs- und Beratungsaufwand der Zusicherung im Leihverkehr
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	Beratungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Zusicherung Leihverkehr	1,5	180	0,3	1

Aufgrund der sehr geringen Fallzahl lässt sich noch nicht abschließend feststellen, inwieweit die bisherigen Erfahrungen als verallgemeinerungsfähig gelten können. Offen ist auch die Frage, ob die Fallzahlen in Zukunft noch zunehmen werden. Im Hinblick auf den rechtssicheren Ausschluss eines Verfahrens zur Eintragung des betreffenden Werkes in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes ist die Wirkung der Zusicherung teilidentisch mit den Wirkungen der etablierten und nach wie vor hoch frequentierten Rechtsverbindlichen Rückgabezusage (§§ 73 ff. KGSG)[62]. Für die Anwendung des § 10 Absatz 7 KGSG verbleiben deshalb vor allem jene Fälle, in denen Kulturgut bewahrende Einrichtungen aus dem Ausland Leihgaben entgegennehmen, deren Dauer die gesetzliche Höchstdauer der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage[63] überschreiten[64] oder in denen sich das Sicherungsbegehren der Leihgeber von vornherein im Eintragungsausschluss erschöpft. Zu berücksichtigen ist ferner, dass Leihgaben aus dem Ausland, die in keinem besonderen Bezug zu Deutschland stehen, nicht allein durch die Tatsache eines mittel- oder längerfristigen Aufenthaltes in Deutschland die engen Vorgaben des § 7 KGSG erfüllen. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung der Zusicherung im internationalen Leihverkehr voraussichtlich auch in Zukunft deutlich hinter derjenigen der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage zurückbleiben.

ee) Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit (Negativattest), § 14 Absatz 7 KGSG

Erst im parlamentarischen Verfahren wurde die Möglichkeit in den Gesetzentwurf aufgenommen, durch entsprechenden Antrag bei der zuständigen Behörde verbindlich feststellen zu lassen, dass die Voraussetzungen einer Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes nach Maßgabe von § 7 KGSG nicht vorliegen. Eine Ex-ante-Schätzung des mit diesem Verfahren auf Seiten der obersten Landesbehörden verbundenen Verwaltungsaufwandes war daher im Regierungsentwurf noch nicht enthalten. Die entstehenden Aufwände sind vollständig als Mehraufwand der Länder zu quantifizieren.

In den zwei Jahren seit Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes wurden 73 Anträge auf Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit gestellt.

Die bearbeiteten Anträge bezogen sich auf eine erhebliche Bandbreite eingeschlossener Werke: teils umfasste ein Antrag lediglich ein einzelnes Objekt, teils Mehrheiten zusammengehöriger Werke von im Einzelfall bis zu dreistelliger Größenordnung. Hieraus sowie aus der Frage, ob der Antrag nur formell, nicht aber materiell geprüft wurde[65] und ob eine Einbeziehung des jeweiligen Sachverständigenausschusses eines Landes erfolgt ist, erklären sich sehr heterogene Bearbeitungszeiten von 60 Minuten (Ablehnung wegen Nichtvorliegens der Antragsvoraussetzungen) bis zu 3.650 Minuten (Umfangsverfahren). Für die Zwecke des vorliegenden Berichts

[62] Siehe dazu Abschnitt B.III.2. b) ii).
[63] Maximal vier Jahre, § 73 Absatz 1 Satz 2 i. V. m. § 75 Absatz 1 KGSG.
[64] Siehe auch Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: Das neue Kulturgutschutzgesetz – Handreichung für die Praxis (2017), S. 145.
[65] Einzelne Anträge wurden wegen Nichtvorliegens der Antragsvoraussetzungen als unzulässig abgelehnt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sind zunächst die Fallgruppen gebildet worden, die nach der Beteiligung des Sachverständigenausschusses unterscheiden.

In 85 Prozent der Verfahren (62 Fälle) machten die zur Entscheidung berufenen Landesbehörden im Erhebungszeitraum von der Möglichkeit zur Beteiligung des nach § 14 Absatz 2 KGSG berufenen Sachverständigenausschusses Gebrauch. Elf Entscheidungen wurden ohne dessen Beteiligung getroffen. Für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands pro Jahr werden daher 30 Fälle mit Beteiligung des Sachverständigenausschusses sowie 5 Fälle ohne eine Beteiligung angesetzt.

In den Fällen ohne Beteiligung des Sachverständigenausschusses entsteht nach den Aufschreibungen der Länder ein mittlerer Zeitaufwand von 345 Minuten pro Fall. Wird der Sachverständigenausschuss beteiligt, erhöht sich der Zeitaufwand auf durchschnittlich 630 Minuten pro Fall. Bei überwiegender Bearbeitung durch Beschäftigte des höheren Dienstes beläuft sich der Erfüllungsaufwand durch die Bearbeitung der Anträge auf ca. 24.000 Euro jährlich. Hinzu kommen ca. 3.000 Euro jährliche Belastungen aus Beratungsvorgängen, die nicht im Zusammenhang mit einem formalen Antragsverfahren stehen.

Sachkosten (Aufwandsentschädigungen, Reisekostenerstattung) entstanden im Zuge der Sachverständigenbeteiligung nach der Befragung nur in einem Bundesland. Gemeldet wurden Aufwände von etwa 500 Euro im Berichtszeitraum.

Tabelle 7

Jährlicher Erfüllungs- und Beratungsaufwand der Verfahren zur Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit („Negativattest“)
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	Beratungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Negativattest (ohne Sachverständige)	5	345	2	2
Negativattest (mit Sachverständigen)	30	660	22	1
		Gesamt:	**24**	**3**

Aus der Verteilung der getroffenen Aufschreibungen im Beobachtungszeitraum ist weiterhin erkennbar, dass das Interesse der Antragstellerinnen und Antragsteller an sog. Negativattesten im zweiten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes deutlich gestiegen ist: es gingen im zweiten Jahr etwa dreimal so viele Anträge wie im ersten ein. Dies ist zum einen Ausdruck eines erhöhten Bekanntheitsgrades der Feststellungsmöglichkeit. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass mehr als 60 Prozent aller Antragsverfahren des Beobachtungszeitraums auf ein einzelnes Land (Hessen) entfielen, sodass von einer regionalen Antragshäufung auszugehen ist. Ein stabiler Trend lässt sich daher und mangels Vergleichsmöglichkeiten aus der Vergangenheit derzeit noch nicht ableiten.

ff) Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen

Mit der Neuregelung des Kulturgutschutzrechts durch das KGSG haben sich im Bereich der Ausfuhrkontrolle wesentliche Änderungen ergeben. Neben der Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die Ausfuhr bestimmter Kulturgutgruppen in den EU-Binnenmarkt und der Ausweitung der stets genehmigungsunterworfenen Kulturgutgruppen mit besonderem Schutzstatus (nationales Kulturgut, § 6 KGSG) wurden auch die für die Ausfuhr zur Verfügung stehenden Genehmigungsformate diversifiziert. Danach bestehen nunmehr insgesamt vier verschiedene Genehmigungsformate, die alle sowohl für die Ausfuhr in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union und/oder die Ausfuhr in den EU-Binnenmarkt beantragt werden können. In Summe ergeben sich somit in vier Genehmigungsformaten acht Genehmigungsvarianten. Die Vorgangsbearbeitung lässt sich dabei in keinem der Verfahren länderübergreifend einer Laufbahngruppe zuordnen, sondern erfolgt auch innerhalb der Länder überwiegend laufbahnübergreifend. Deshalb wird für die Berechnung der Aufwände in allen Ausfuhrgenehmigungsverfahren der Durchschnittslohnsatz angesetzt.

Die Ergebnisse des Beobachtungszeitraumes führen zu einem laufenden Mehraufwand im Bereich der Ausfuhrgenehmigungsverfahren nach §§ 22, 24 Absatz 1 Nummer 2, §§ 25 und 26 KGSG von jährlich knapp 120.000 Euro auf Seiten der Länder (Bearbeitungen und Beratungen). Der Regierungsentwurf war insoweit von

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einer Mehrbelastung von insgesamt 300.000 Euro jährlich nach Berücksichtigung aller in diesem Bereich prognostizierten Aufwüchse und Einsparungen ausgegangen[66], während in der öffentlichen Debatte um das Gesetz sogar von Kosten für die Länder in Höhe von bis zu 26 Millionen Euro (Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhren) die Rede war[67].

Dabei hat die aktuelle Erhebung insbesondere gezeigt, dass sich Annahmen des Regierungsentwurfes über die Fallzahlentwicklungen im Wesentlichen bestätigt haben, sich einzelne Erwartungen dagegen noch nicht realisiert haben. Insbesondere konnte ein Rückgang der Gesamtzahl der jährlich beantragten Einzelausfuhrgenehmigungen für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union (VO (EG) Nr. 116/2009[68]= § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) bislang nicht wie erwartet verzeichnet werden.[69] Grund hierfür sind erhebliche Verschiebungen der Antragstellergruppen: die Reduktion der Antragszahlen aus dem Bereich der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen infolge der Einführung der Allgemeinen offenen Genehmigung wird durch einen gleichzeitigen Aufwuchs der Antragszahlen aus den Bereichen der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft bislang egalisiert.[70]

Insgesamt ergeben sich für die Länder im Bereich der Ausfuhrgenehmigungen gleichwohl niedrigere Belastungen als erwartet, was zum einen an den geringer als veranschlagt ausgefallenen Verfahrenszahlen, zum anderen aber auch auf eine effiziente Bearbeitung der Vorgänge durch die Länder oder die von ihnen beauftragten Stellen zurückzuführen ist.[71]

Die weitere Entwicklung der Fallzahlen, der Verteilung der Antragstellergruppen und die Auswirkungen der verstärkten Verbreitung und Nutzung der Dauergenehmigungen kann aus den Ergebnissen des kurzen Beobachtungszeitraumes allerdings noch nicht gänzlich zuverlässig abgeleitet werden. Insofern empfiehlt sich eine erneute Überprüfung im Rahmen der Gesamtevaluierung 2021.

Die Ergebnisse der unterschiedlichen Genehmigungsformate werden nachfolgend im Einzelnen näher dargestellt:

(1) Einzelausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut, § 22 KGSG

Die Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr von nationalem Kulturgut ist mit der Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom Bund auf die Länder übergegangen.[72] Zudem wurde mit der Definition des „nationalen Kulturgutes“ gemäß § 6 KGSG der vormals allein auf das national wertvolle Kulturgut (jetzt § 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) beschränkte Anwendungsbereich deutlich erweitert.

Im Beobachtungszeitraum wurden 406 Anträge auf vorübergehende Ausfuhr von nationalem Kulturgut bearbeitet. Hiervon betrafen 198 Fälle die Ausfuhr in Drittstaaten und 208 Fälle die Ausfuhr in einen EU-Mitgliedstaat. Pro Jahr werden daher für beide Varianten jeweils 100 Anträge zugrunde gelegt, wobei eine zukünftig noch verstärkte Nutzung der Allgemein offenen Genehmigung (§ 25 KGSG) durch die im Rahmen des § 22 KGSG praktisch ausschließlich als Antragsteller auftretenden Kulturgut bewahrenden Einrichtungen zu einer weiteren Absenkung dieser Verfahrenszahlen beitragen kann.

---

66 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 f.

67 Vgl. Stellungnahme Harald Falckenberg im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 18(22)130, S. 17 ff. Die dort genannten Zahlen wurden im Folgenden auch in der medialen Berichterstattung immer wieder aufgenommen.

68 Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).

69 Siehe dazu Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, wo einerseits von einem Antragsaufwuchs von rund 10 Prozent durch vermehrte Anträge der Wirtschaft ausgegangen wird (S. 56), andererseits aber mit Einsparungen von 90 Prozent durch Wegfall der Anträge Kulturgut bewahrender Einrichtungen ausgegangen wird (S. 57).

70 Dazu näher unten, Abschnitt B.III.2.b) ff) (5).

71 Der Regierungsentwurf war z. B. konservativ von Bearbeitungszeiten von 2 bis 3 Stunden im Bereich der Einzelausfuhrgenehmigungen nach § 24 KGSG ausgegangen, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56. Tatsächlich beträgt das Mittel des benötigten Zeitaufwandes für die Bearbeitung eines Standardfalles knapp 80 Minuten pro Vorgang. Einzelfälle können selbstverständlich eine wesentlich höhere oder niedrigere Bearbeitungszeit erfordern.

72 Nach § 1 Absatz 4 KultgSchG und § 10 Absatz 1 KultgSchG bedurfte die Ausfuhr eines in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturguts/ Archivguts eingetragenen Werkes der Genehmigung. In den acht Jahren vor Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes erteilte der Bund gem. § 5 Absatz 1 KultgSchG (Kulturgut) bzw. § 12 Absatz 1 KultgSchG (Archivgut) im Durchschnitt knapp sieben vorübergehende Ausfuhrgenehmigungen jährlich für Werke mit diesem Status.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der mittlere Zeitaufwand beträgt unabhängig von der Ausfuhr in einen Dritt- oder Mitgliedstaat für alle Genehmigungen nach § 22 KGSG 60 Minuten pro Fall. Den Ländern entsteht somit ein jährlicher Erfüllungsmehraufwand in Höhe von 10.000 Euro. Damit entsprechen die Erhebungsergebnisse für Einzelausfuhrgenehmigungen nach § 22 KGSG in Summe exakt den Annahmen des Regierungsentwurfes.[73]

Der Aufwand aus Beratungstätigkeiten beläuft sich auf ca. 2.500 Euro, wobei Beratungen häufiger für Ausfuhrgenehmigungen in Drittstaaten anfallen.

Tabelle 8

Jährlicher Erfüllungs- und Beratungsaufwand der Erteilung von Einzelausfuhrgenehmigungen für nationales Kulturgut
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	Beratungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Ausfuhrgenehmigung § 22 (Drittstaat)	100	60	5	2
Ausfuhrgenehmigung § 22 (Mitgliedstaat)	100	60	5	0,5
		Gesamt:	**10**	**2,5**

(2) Einzelausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen, § 24 KGSG

Hinsichtlich der Einzelgenehmigungen für die vorübergehende oder dauerhafte Ausfuhr von Kulturgut, welches die in § 24 Absatz 2 KGSG niedergelegten Alters- und Wertgrenzen erreicht, ergibt sich für die Landesbehörden zusätzlicher Erfüllungsaufwand infolge der durch das Kulturgutschutzgesetz vorgenommenen Ausweitung der Ausfuhrkontrolle auf EU-Mitgliedstaaten. Die Genehmigung für die Ausfuhr in Drittstaaten basiert dagegen auf den Bestimmungen der unmittelbar anwendbaren EU-Ausfuhrverordnung (EG) Nr. 116/2009[74], die das Kulturgutschutzgesetz in § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG lediglich mit deklaratorischer Wirkung aus Gründen der Anwenderfreundlichkeit in Bezug nimmt.[75] Diese Verordnung, respektive ihre Vorgängerregelung[76], besteht bereits seit 1993, sodass es sich bei dieser Genehmigungspflicht nicht um eine neue Regelung des Kulturgutschutzgesetzes handelt. Zur Erleichterung des Überblicks und des Vergleichs der Fallzahlenentwicklung im Bereich der Ausfuhrgenehmigungen insgesamt wird im Folgenden dennoch auch auf Genehmigungsvorgänge Bezug genommen, die auf dieser europarechtlichen Rechtsgrundlage basieren. Der hieraus entstehende laufende Erfüllungsaufwand resultiert jedoch allenfalls indirekt aus der Novellierung des deutschen Kulturgutschutzrechts, indem den Bestimmungen zur Kulturgutausfuhr infolge der öffentlichen Diskussion nunmehr eine erhöhte Aufmerksamkeit zukommt.[77] Die Bearbeitung dieser Ausfuhranträge wird daher nicht in die Saldoberechnung des auf dem Kulturgutschutzgesetz basierenden Erfüllungsaufwandes eingeschlossen. Anderes gilt für die in diesem Bereich entstandenen, vorgangsunabhängigen Beratungsaufwände, da anzunehmen ist, dass

[73] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 f. Der Regierungsentwurf war von einer Bearbeitungszeit von 120 Minuten pro Fall für bis zu 100 Binnenmarktgenehmigungen ausgegangen, hatte jedoch nicht berücksichtigt, dass auch die Zuständigkeit für die Drittstaatengenehmigung auf die Länder übertragen wurde.

[74] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).

[75] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 85 zu § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG.

[76] Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

[77] Der Regierungsentwurf war von einer im Nebeneffekt erzielten Erhöhung des Bekanntheitsgrades der europarechtlichen Bestimmungen und einer Bewusstseinssteigerung für rechtskonformes Verhalten solcher Adressatenkreise ausgegangen, die die Bestimmungen zuvor aus unterschiedlichen Gründen nicht eingehalten haben. Erwartet wurde eine Steigerung der jährlichen Antragszahlen um bis zu 10 Prozent (+ 120 Fälle pro Jahr). Gleichzeitig sollten die Antragszahlen aufgrund der Einführung der Allgemeinen offenen und der Spezifischen offenen Genehmigung aber um 90 Prozent sinken, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 zu § 24 KGSG und S. 57 zu §§ 25, 26 KGSG. Zu den Entwicklungen in diesem Bereich siehe nachfolgend Abschnitt B.III.2.b) ff) (3) und (4).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Beratungsbedarf jedenfalls auch auf die durch das Kulturgutschutzgesetz vorgenommene Diversifizierung der Genehmigungslandschaft zurückzuführen ist.[78]

Fallzahlen im Binnenmarktverkehr moderat, bei der Drittstaatenausfuhr unverändert

Die Länder haben im Beobachtungszeitraum 1.883 Anträge auf Ausfuhrgenehmigungen nach § 24 Absatz 1 Nummer 2 KGSG für Ausfuhren in Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeldet, sodass im rechnerischen Mittel ca. 950 Anträge pro Jahr anfallen. Die reale Verteilung der Anträge auf Binnenmarktausfuhr im Beobachtungszeitraum zeigt dabei allerdings, dass im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes knapp 1.100 Anträge gestellt wurden, im zweiten Jahr dagegen nur noch knapp 800. Damit bleibt abzuwarten, ob die Verfahrenszahlen auf dem bisherigen Niveau verbleiben, oder infolge der steigenden Nutzung der Allgemeinen offenen Genehmigungen[79], vor allem auch im Bereich des Leihverkehrs der privaten Kulturgut bewahrenden Einrichtungen[80], sowie einer verstärkten Verbreitung der Spezifischen offenen Genehmigungen[81] eher weiter absinken werden.

Die regionale Verteilung macht zudem deutlich, dass knapp 90 Prozent aller Antragsverfahren von nur drei Ländern abgewickelt werden.[82] Das gleiche Phänomen zeigt sich seit vielen Jahren im Rahmen des Vollzuges der auf europäischem Recht basierenden Ausfuhrgenehmigungspflichten für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009.[83] Erklären lässt sich dies mit der Rolle dieser Länder als traditionelle Kunsthandelsstandorte. Dabei führen insbesondere der Handel mit archäologischen Objekten, der im süddeutschen Raum besonders stark vertreten ist und zu wertunabhängigen Genehmigungspflichten führt[84], sowie die Präsenz renommierter Auktionshäuser in diesen Regionen zu einem deutlich erhöhten Antragsvolumen. Hinzu kommt eine hohe Dichte renommierter Kulturgut bewahrenden Einrichtungen, die im internationalen Leihverkehr aktiv sind.

Für die Einzelgenehmigung zur Ausfuhr in Drittstaaten nach VO (EG) Nr. 116/2009 (= § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) liegt die Fallzahl infolge einer Wanderung der Antragstellergruppen von den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen (jetzt überwiegend § 25 KGSG – Allgemeine offene Genehmigung) zu Bürgerinnen und Bürgern sowie zur Wirtschaft nach wie vor konstant bei etwa 1.200 Fällen pro Jahr.[85]

Es zeigt sich somit, dass die in der öffentlichen Debatte um das Gesetz teilweise in den Raum gestellten bis zu 133.000 Antragsverfahren pro Jahr[86] nicht einmal annähernd erreicht werden.

Zeitaufwand

Der mittlere Zeitaufwand für die Bearbeitung der Genehmigungen beträgt für alle Genehmigungen nach § 24 KGSG – unabhängig von der Ausfuhr in einen Dritt- oder Mitgliedstaat – 77,5 Minuten pro Fall.[87] Umfangsanträge können dabei im Einzelfall zu einer deutlich höheren Bearbeitungszeit führen, in der Praxis wird aber zumeist nur eine einstellige Zahl von Objekten in einem Ausfuhrgenehmigungsantrag zusammengefasst. Der im Vergleich zu den Genehmigungsverfahren nach § 22 KGSG (siehe zuvor) etwas höhere Zeitaufwand lässt sich auf erhöhte Prüfaufwände zurückführen. Diese entstehen im Rahmen des § 24 KGSG dadurch, dass auch die Frage, ob die Einleitung eines Eintragungsverfahrens geboten erscheint, Teil der Prüfung des – insbesondere auf dauerhafte Ausfuhr gerichteten – Genehmigungsantrages ist.

---

78 Siehe auch Tabelle C.1, lfd. Nr. 13.1 im Anhang (Abschnitt C.).

79 Dazu sogleich Abschnitt B.III 2.b) ff) (3).

80 Öffentliche und öffentlich finanzierte Kulturgut bewahrende Einrichtungen (§ 6 Absatz 1 Nummer 2, 3 KGSG), die keine Allgemeine offene Genehmigung nach § 25 KGSG besitzen unterfallen dem Genehmigungserfordernis nach § 22 KGSG (nationales Kulturgut).

81 Dazu sogleich Abschnitt B.III 2.b) ff) (4).

82 Bayern: 46 Prozent, Baden-Württemberg: 28 Prozent, Nordrhein-Westfalen: 13 Prozent.

83 Seit Jahren liegt Bayern mit einem Antragsaufkommen von im Durchschnitt rund 40 Prozent des Gesamtantragsvolumens vor Baden-Württemberg mit rund 20 Prozent sowie Berlin und Nordrhein-Westfalen mit jeweils rund 13 Prozent.

84 § 24 Absatz 2 KGSG.

85 Im Fünfjahreszeitraum vor Inkrafttreten des KGSG gab es durchschnittlich 1.182 Genehmigungen pro Jahr. Im Beobachtungszeitraum wurden von den Ländern 2.483 Fälle gemeldet (= 1.241,5 pro Jahr). Zur Verschiebung der Antragstellergruppen siehe näher Abschnitt B.III.2.b) ff) (5).

86 Summe der Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhrverfahren, vgl. Stellungnahme Harald Falckenberg im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag, BT-Ausschussdrucksache 18(22)130, S. 17 ff. Von Handelsverbänden und medialer Berichterstattung häufig übernommen.

87 Die neuen Antragsverfahren wurden gleichlaufend mit den bei Antragstellern und Verwaltung bereits bekannten nach VO (EG) Nr. 116/2009 ausgestaltet, um eine höchstmögliche Effizienz zu gewährleisten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Durch die Bearbeitung von Ausfuhrgenehmigungen nach § 24 Absatz 1 Nummer 2 KGSG (EU-Binnenmarktausfuhr) entsteht den Ländern damit ein jährlicher Erfüllungsmehraufwand in Höhe von ca. 59.000 Euro. Hinzu kommen ca. 10.000 Euro aus Beratungsvorgängen im Zusammenhang mit den Ausfuhrgenehmigungspflichten nach § 24 KGSG, davon allerdings lediglich 4.000 Euro in Bezug auf die neuen Binnenmarktausfuhren. Es zeigt sich also, dass auch hier – wie in den Verfahren nach § 22 KGSG – Beratungsbedarf überwiegend im Zusammenhang mit Drittstaatenausfuhren besteht.[88]

Tabelle 9

Jährlicher Erfüllungs- und Beratungsaufwand der Erteilung von Einzelausfuhrgenehmigungen nach § 24 KGSG (Binnenmarkt und Drittstaaten)
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	Beratungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Ausfuhrgenehmigung VO (EG) Nr. 116/2009 (§ 24 Absatz 1 Nummer 1) (Drittstaat)	1.200	77,5	(74*)	6
Ausfuhrgenehmigung § 24 Absatz 1 Nummer 2 (Mitgliedstaat)	950	77,5	59	4
		Gesamt:	**59**	**10**

* Bei dem so markierten Aufwand handelt es sich um Aufwand aus einer rein formell geänderten Vorgabe, der nicht aus der Neuregelung des Kulturgutschutzrechts resultiert (kein Mehraufwand).

(3) Allgemeine offene Genehmigung, § 25 KGSG

Seit der Einführung der Allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung besteht für Kulturgut bewahrende Einrichtungen im Inland unabhängig von ihrer Rechtsform und Rechtsträgerschaft die Möglichkeit, für ihren gesamten Bestand eine Dauergenehmigung zu erlangen. In deren Geltungszeitraum[89] ist es möglich, beliebig häufig Objekte aus dem Bestand der Einrichtung vorübergehend im Rahmen des internationalen Leihverkehrs oder zu Zwecken der Restaurierung oder Forschung ins Ausland auszuführen. Diese Genehmigung kann sowohl für Ausfuhren in den EU-Binnenmarkt beantragt werden als auch für Drittstaatenausfuhren. Damit kann die Allgemeine offene Genehmigung die Einzelgenehmigungserfordernisse nach § 22 KGSG (für die vorübergehende Ausfuhr nationalen Kulturgutes im Sinne von § 6 Absatz 1 KGSG) und § 24 KGSG (für die vorübergehende Ausfuhr von Kulturgut nach Alters- und Wertgrenzen) ersetzen. Sowohl die beantragende Einrichtung als auch die gewährende Behörde sind somit nur einmal alle fünf Jahre mit einem Genehmigungsverfahren befasst, das sämtliche andernfalls erforderlichen Einzelausfuhrgenehmigungen entbehrlich macht.

Periodische Aufwandskurven

Im Beobachtungszeitraum haben rund 280 Kulturgut bewahrende Einrichtungen in Deutschland gemeinsam 482 Allgemeine offene Genehmigungen beantragt, wovon etwa 45 Prozent den Leihverkehr mit Drittstaaten und 55 Prozent den Leihverkehr innerhalb des EU-Binnenmarktes betreffen. Rechnerisch werden daher pro Jahr 110 Allgemeine offene Genehmigungen für die Ausfuhr in Drittstaaten und 135 Genehmigungen für die Ausfuhr in EU-Mitgliedstaaten zugrunde gelegt. Zwar ging der Regierungsentwurf von zusammen nur rund 100 Verfahren pro Jahr nach §§ 25, 26 KGSG und damit von niedrigeren Verfahrenszahlen aus[90], zu beachten ist allerdings, dass nach dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes initial ein hoher Ersterteilungsaufwand entstanden ist, dessen Fallzahlen aufgrund der mehrjährigen Gültigkeitsdauer der Genehmigungen voraussicht-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[88] Dies fügt sich in das Bild ein, welches daraus entsteht, dass trotz der Einführung der Dauergenehmigungen nach §§ 25, 26 KGSG die Fallzahl der Einzelausfuhrgenehmigung nach § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG = VO (EG) Nr. 116/2009 bislang noch konstant geblieben ist. Siehe dazu näher sogleich Abschnitt B.III.2.b) ee) (3).

[89] Gemäß § 25 Absatz 4 Satz 1 KGSG maximal fünf Jahre, wobei eine Erneuerung unbegrenzt oft möglich ist.

[90] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57.

lich abnehmen werden. Bereits im vorliegenden kurzen Beobachtungszeitraum macht sich dieser Effekt bemerkbar: Während im ersten Jahr der Gesetzesanwendung insgesamt 394 Anträge auf Erteilung einer Allgemeinen offenen Genehmigung bearbeitet wurden, ging die Fallzahl bereits im zweiten Anwendungsjahr auf nur noch 88 zurück. Daher sind die rechnerisch ermittelten jährlichen Vorgangszahlen nur bedingt als dauerhaft anzunehmen. Zu erwarten ist vielmehr, dass die Vorgangszahlen im Bereich der Erstanträge kontinuierlich absinken, bis sie in Form von Folgeanträgen ab 2021 periodisch wieder ansteigen. Es ist ferner zu erwarten, dass für die Erteilung der Folgegenehmigungen ein etwas geringerer Bearbeitungs- und Beratungsaufwand anfällt als im Rahmen der Ersterteilung. Aufgrund der über den Beobachtungszeitraum hinausreichenden Gültigkeitsdauer der Allgemeinen offenen Genehmigung kann diese Erwartung derzeit allerdings noch nicht validiert werden. Gleiches gilt für die weitere Entwicklung der Fallzahlen im Bereich der Erstanträge. Hier empfiehlt sich eine ergänzende Betrachtung im Zuge der umfassenden Evaluierung fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Bearbeitung eines Erstantrags einer Allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung werden unabhängig von der Ausfuhr in einen Dritt- oder Mitgliedstaat in den obersten Landesbehörden durchschnittlich 65 Minuten benötigt. Hieraus resultieren ca. 13.000 Euro zusätzlicher Erfüllungsaufwand pro Jahr, der aus den vorgenannten Gründen jedoch nicht durchgängig in gleicher Höhe anfällt.

Darüber hinaus verursachen Beratungen Aufwand in Höhe von ca. 4.000 Euro jährlich, der sich gleichmäßig auf Sachverhalte betreffend die Ausfuhren in Dritt- und Mitgliedstaaten verteilt.

Tabelle 10

Jährlicher Erfüllungs- und Beratungsaufwand der Erteilung einer Allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	Beratungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Ausfuhrgenehmigung § 25 (Drittstaat)	110*	65	6	2
Ausfuhrgenehmigung § 25 (Mitgliedstaat)	135*	65	7	2
		Gesamt:	**13**	**4**

* Werte aus Erfahrungen der Ersterteilungsphase. Fallzahlen werden nicht durchgängig, sondern nur periodisch, erreicht.

(4) Spezifische offene Genehmigung, § 26 KGSG

Die Spezifische offene Genehmigung ermöglicht innerhalb ihrer Geltungsdauer von maximal fünf Jahren die beliebig häufige, vorübergehende Ausfuhr eines bestimmten Kulturgutes. Sie kann für Ausfuhren in den Binnenmarkt und/ oder in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union beantragt werden. Klassischer und weit überwiegender Anwendungsfall sind reisende Musikerinnen und Musiker, die ein unter die Genehmigungspflichten fallendes Instrument mit sich führen.[91]

Im Beobachtungszeitraum haben die Länder 878 Anträge auf Erteilung einer Spezifischen offenen Genehmigung bearbeitet (Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhren). Etwa 58 Prozent der Vorgänge entfallen auf Genehmigungen für die Ausfuhr in Drittstaaten und 42 Prozent auf Ausfuhrgenehmigungen für Mitgliedstaaten, was jährlichen Fallzahlen von 255 bzw. 185 Fällen entspricht. Bei einem mittleren Bearbeitungsaufwand von 60 Minuten pro Fall entsteht danach bei den obersten Landesbehörden zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 21.000 Euro jährlich. Hinzu kommt ein jährlicher Aufwand von 5.000 Euro als Beratungsaufwand.

Wie bei der Allgemeinen offenen Genehmigung (§ 25 KGSG, siehe zuvor) ist allerdings auch hier eine sehr ungleiche Verteilung der Verfahren über den Beobachtungszeitraum festzustellen: Lediglich 76 Genehmigungsverfahren entfallen auf das erste Jahr nach Inkrafttreten, 802 Anträge dagegen auf das zweite Jahr. Es verhält

[91] Die Genehmigungspflicht ergibt sich entweder aus der Einstufung als nationales Kulturgut im Sinne von § 6 Absatz 1 KGSG (Ausfuhrgenehmigungspflicht nach § 22 KGSG), vor allem aber aufgrund Überschreitens der relevanten Alters- und Wertgrenzen (Ausfuhrgenehmigungspflicht nach § 24 Absatz 1 KGSG/ VO (EG) Nr. 116/ 2009). Für Drittstaatenausfuhren gibt die VO (EG) Nr. 116/ 2009 für Musikinstrumente eine Mindestaltersgrenze von 50 Jahren und einen Mindestwert von 50.0000 Euro vor. Nach § 24 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 KGSG liegen diese Mindestgrenzen für die Binnenmarktausfuhr bei 100 Jahren und 100.000 Euro.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sich bei der Spezifischen offenen Genehmigung damit umgekehrt zu der Situation bei der Allgemeinen offenen Genehmigung. Erklären lässt sich dies durch gezielte Informationsmaßnahmen des Bundes und der Landesbehörden, mit denen Orchester und deren Verbände auf die Bestimmungen und die Dauergenehmigungsoption aufmerksam gemacht wurden. Dies hat im Beobachtungszeitraum insbesondere im Freistaat Bayern, in Berlin und in Hessen zu einem verstärkten Antragsaufkommen geführt, sodass diese Länder auch überproportional von den entstandenen Aufwänden betroffen sind.[92]

Zu berücksichtigen ist, dass nach Abschwächung der verzögerten Welle von Anträgen, die erst im zweiten Jahr nach Inkrafttreten auftrat, zwar von einer konstanten Fallzahlentwicklung der Erstanträge auszugehen ist. Deren dauerhafte Größenordnung ist allerdings derzeit noch nicht absehbar, da die auf der Anlaufphase beruhenden Antragsspitzen wie im Falle der Allgemeinen offenen Genehmigung nach § 25 KGSG (siehe zuvor) nicht als dauerhaft zugrunde gelegt werden können. Vielmehr werden sich die Aufwände für die Bearbeitung von Erstanträgen nach der Initialisierungsphase erwartbar deutlich abschwächen, bevor die Aufwandskurve durch Folgeanträge (hier insbesondere ab 2022) wieder ansteigen wird. Wie bei den Allgemeinen offenen Genehmigungen konnte auch hier aufgrund der regelmäßigen Gültigkeitsdauer der Genehmigungen von fünf Jahren der Aufwand durch Folgeanträge im Beobachtungszeitraum noch nicht validiert werden. Hierfür sowie insbesondere für die weitere Entwicklung der Fallzahlen empfiehlt sich eine Betrachtung im Zuge der umfassenden Evaluierung nach fünf Jahren.

Tabelle 11

Jährlicher Erfüllungs- und Beratungsaufwand der Erteilung einer Spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigung
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	Beratungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Ausfuhrgenehmigung § 26 (Drittstaat)	255*	60	12	3
Ausfuhrgenehmigung § 26 (Mitgliedstaat)	185*	60	9	2
		Gesamt:	**21**	**5**

* Werte aus Erfahrungen der Ersterteilungsphase. Fallzahlen werden nicht durchgängig, sondern nur periodisch erreicht.

(5) Exkurs: Verhältnis Dauergenehmigungen / Einzelausfuhrgenehmigungen

Im Hinblick auf die neu eingeführte Genehmigungsvariante der Allgemeinen offenen Genehmigung erwartete der Regierungsentwurf eine erhebliche Reduktion der jährlichen Antragsverfahren für Einzelausfuhrgenehmigungen nach VO (EG) Nr. 116/ 2009 (= § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG).[93] Ein entsprechender Fallzahlenrückgang lässt sich im Beobachtungszeitraum nicht feststellen. Gründe hierfür dürften zum einen die notwendige Anlaufphase bei der Erteilung der allgemeinen offenen Genehmigung, zum anderen eine erhebliche Verschiebung der Antragstellergruppen sein.

So lassen etwa die bei der Zollverwaltung angemeldeten Ausfuhrvorgänge (Drittstaatenausfuhren) erkennen, dass in 2016 die bereits erteilten Allgemeinen offenen Genehmigungen noch gar nicht für Drittstaatenausfuhren genutzt wurden. Im Kalenderjahr 2017 erfolgten 22 Ausfuhranmeldungen unter Verweis auf diese Genehmigung, bis Mitte des Jahres 2018 (Ende des Beobachtungszeitraumes) waren es dagegen bereits 122 Ausfuhranmeldungen. Gleichzeitig gingen die Ausfuhranmeldungen, die unter Verweis auf die praktisch ausschließlich von Kulturgut bewahrenden Einrichtungen genutzten Einzelausfuhrgenehmigungen für nationales Kulturgut

[92] Diese drei Länder haben gemeinsam etwa drei Viertel aller bislang erteilten Spezifischen offenen Genehmigungen bearbeitet. Dabei entfallen allein auf den Bayern rund 40 Prozent der Bearbeitungen.

[93] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 f.: Steigerung der Antragszahlen nach VO (EG) Nr. 116/2009 von jährlich ca. 1200 Anträgen um 10 Prozent durch Erhöhung der Aufmerksamkeit bei Wirtschaft und Bürgern, jedoch Reduktion der Antragszahlen um 90 Prozent im Bereich des Leihverkehrs Kulturgut bewahrender Einrichtungen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(§ 22 KGSG) erfolgten, zwischen 2017 und 2018 um 30 Prozent zurück. Zu erkennen ist mithin, dass mit steigendem Verbreitungsgrad der Allgemeinen offenen Genehmigungen auch deren Nutzung in der Praxis zunimmt, sodass Einzelgenehmigungen verstärkt entfallen.

Dass ein Rückgang der Verfahrenszahlen für Einzelausfuhrgenehmigungen in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union im Beobachtungszeitraum gleichwohl nicht erkennbar ist, liegt darin begründet, dass die Antragszahlen aus den Bereichen Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger die auf Seiten der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen bereits eingesparten Antragsverfahren aufwiegen. Während vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes etwa 90 Prozent aller Einzelausfuhranträge im damals allein existierenden Genehmigungsverfahren nach VO (EG) Nr. 116/ 2009[94] (= § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) durch Kulturgut bewahrende Einrichtungen gestellt wurden, lässt sich aktuell im Bereich dieser Genehmigungsvariante bereits eine Quote von 75 bis 90 Prozent Antragstellungen allein aus dem Bereich der Wirtschaft (Kunsthandel) ermitteln. Rechnet man die Anträge aus dem Bereich der Bürgerinnen und Bürger hinzu, erreicht die Quote zwischen 80 und 99 Prozent.[95] Damit entfallen schon jetzt nur noch zwischen 1 und maximal 19 Prozent der an die Länder gerichteten Einzelausfuhranträge auf Kulturgut bewahrende Einrichtungen.

Unter Berücksichtigung der Antragszahlen im Bereich des § 22 KGSG[96], die praktisch allein auf Anträge Kulturgut bewahrender Einrichtungen zurückzuführen sind, führt dies aktuell zu einer Quote von weniger als 18 Prozent aller jährlich beantragten Einzelausfuhrgenehmigungen (Binnenmarkt und Drittstaaten), die auf Anträge von Kulturgut bewahrenden Einrichtungen entfallen. Mit weiter steigender Verbreitung der Allgemeinen offenen Genehmigung ist von einer weiteren Absenkung dieser Quote auszugehen.

Hieraus folgt, dass die Einführung der Allgemeinen offenen Genehmigung trotz gleichzeitiger Ausweitung der Genehmigungsvorbehalte auf Binnenmarktausfuhren und auf Kulturgüter, die dem erweiterten Begriff des nationalen Kulturgutes nach § 6 Absatz 1 KGSG unterfallen, in der Praxis zu einer drastische Reduzierung der von Kulturgut bewahrenden Einrichtungen beantragten Einzelgenehmigungen führt.[97] Die Erfahrungen des Beobachtungszeitraumes zeigen jedoch auch, dass sich die mit der in diesem Bereich erreichten Reduktion der Antragszahlen einhergehende Verfahrensentlastung der zuständigen Landesbehörden bei der Drittstaatenausfuhr aufgrund eines gleichzeitigen im selben Umfang zu beobachtenden Vorgangsaufwuchses aus dem Bereich der Wirtschaft (Kunsthandel) und der Bürgerinnen und Bürger nicht realisiert hat.[98] Eine Netto-Einsparung konnte bei den zuständigen Landesbehörden bislang nicht verzeichnet werden.

Der Grund für den Aufwuchs im Bereich der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger könnte zwar theoretisch auch auf einen massiven Zuwachs von genehmigungspflichtigen Ausfuhren in diesem Bereich in den vergangenen zwei Jahren zurückzuführen sein. Hierfür bestehen indes keine objektiven Anhaltspunkte. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass die Novellierung des Kulturgutschutzrechts und die dadurch erzeugte mediale Aufmerksamkeit für das Thema zu einem verstärkt rechtskonformen Verhalten auch im Bereich solcher Vorgaben beigetragen hat, die – wie im Falle der Drittstaatenausfuhr – bereits vor der Novellierung bestanden und auf unmittelbar geltendem Recht der Europäischen Union beruhen.[99] Inwieweit sich dieser positive Effekt verfestigt und wie sich das Verhältnis der Antragstellergruppen im Bereich der Einzelausfuhrgenehmigungen weiter entwickelt, lässt sich erst durch weitere Beobachtung beurteilen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

94 Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).

95 Die Zahlen basieren auf den nach Antragstellergruppen aufgeschlüsselten Angaben der Länder Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Die Übrigen Länder haben hierzu keine Angaben gemacht.

96 Siehe oben Abschnitt B.III.2.b) ff) (1): derzeit rund 200 Anträge pro Jahr.

97 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57, der von einer Reduktion der nach VO (EG) Nr. 116/2009 von Kulturgut bewahrenden Einrichtungen beantragten Genehmigungen um 90 Prozent ausgeht.

98 Der Regierungsentwurf ging insoweit von einer Einsparung von 90.000 Euro jährlich im Bereich der Genehmigungen nach VO (EG) Nr. 116/2009 aus, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57.

99 Vgl. dazu auch den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 27, der bereits auf eine mutmaßlich zu geringe Antragsquote aus dem Bereich der Wirtschaft verweist.

gg) Sicherstellungen, §§ 33 ff., § 81 Absatz 5 KGSG

Mit der Novellierung des Kulturgutschutzrechts wurde erstmals eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für die Sicherstellung von Kulturgut durch die Kulturbehörden der Länder geschaffen. Das Sicherstellungsverfahren ersetzt die bisher wesentlich schwächere Möglichkeit der Anhaltung nach dem früher geltenden § 8 Absatz 2 bis 5 des Kulturgüterrückgabegesetzes (KultgüRückG)[100], bei der die Objekte einem gesetzlichen Verbringungsverbot unterworfen, in der Regel aber nicht amtlicher Verwahrung unterstellt wurden. Eine Sicherstellung nach dem jeweiligen Landesrecht mit der Folge der amtlichen Verwahrung sah § 8 Absatz 6 KultgüRückG nur für jene Fälle vor, in denen eine Beschädigung der Sache oder ein Unterlaufen des Rückgabeanspruches zu befürchten war. Landesrechtliche Vorschriften, die eine Sicherstellung allein auf dieser Grundlage erlaubt hätten, existierten jedoch nicht, sodass die Sicherstellung nach dem Kulturgüterrückgabegesetz über eine theoretische Möglichkeit nicht hinausreichte.[101] Der Aufwand des Sicherstellungsverfahrens ist somit als neu einzustufen.

Im Beobachtungszeitraum wurden insgesamt 76 Verfahren zur Prüfung einer Sicherstellung betrieben. In 25 Fällen erging eine Sicherstellungsverfügung: 24 Fälle davon betrafen den Verdacht eines Einfuhrverstoßes (§§ 28, 30 KGSG) und ein Verfahren den Verdacht eines drohenden Ausfuhrverstoßes (§ 21 KGSG). Die Prüfungen werden beinahe ausschließlich über Hinweise der Zollbehörden veranlasst, die diese gemäß § 81 KGSG an die zuständigen obersten Landesbehörden weiterleiten und von diesen innerhalb gesetzlich vorgegebener Fristen[102] Rückmeldungen erwarten.

Die regionale Verteilung zeigt einen besonderen Schwerpunkt in Hessen, welches mit dem Internationalen Flughafen Frankfurt eines der größten Drehkreuze des europäischen Luftverkehrs in seinem Zuständigkeitsbereich hat.[103] Ebenfalls ein erhöhtes Verfahrensaufkommen lässt sich in Baden-Württemberg feststellen, das mit der Grenze zur Schweiz auch eine EU-Außengrenze besitzt.[104]

Der für ein Sicherstellungs(prüf)verfahren erforderliche Zeitaufwand ist erheblich von den Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalles abhängig. Dies spiegelt sich in den von den Ländern mitgeteilten Bearbeitungszeiten wider, wonach die Zeitaufwände von 100 bis 3.000 Minuten pro Fall reichen. Aufgrund der Heterogenität der Verfahren und der insgesamt eher geringen Fallzahlen lassen sich nach Angaben der Länder jedoch derzeit noch keine typisierenden Fallgruppen (etwa nach Ein- oder Ausfuhrverstoß, Objektzahlen, Objektarten, Herkunftsregionen, Expertisebedarf, anwaltlicher Vertretung oder ergriffenen Rechtsbehelfen) bilden, sodass für die vorliegende Bewertung der mittlere Zeitaufwand von 675 Minuten pro Fall für die Berechnung des Erfüllungsaufwands herangezogen wurde. Dass der gleiche Bearbeitungsaufwand für Prüfungen mit und ohne Endverfügung zu Grund gelegt wird, trägt der Tatsache Rechnung, dass die am Ende negative Überprüfung eines Verdachtsfalles ebenso aufwändig sein kann wie die Verfügung einer Sicherstellung in einem vergleichsweise eindeutig gelagerten Fall.

Bei rechnerisch 12,5 verfügten und 25,5 geprüften Sicherstellungsverfahren pro Jahr sowie überwiegender Bearbeitung durch Beschäftigte des höheren Dienstes ergibt sich ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 30.000 Euro jährlich. Hinzu treten jährliche Aufwände in Höhe von 2.000 Euro aus formalisierten Mitteilungen an die Zollbehörden (§ 81 Absatz 5 KGSG) im Rahmen des Prüfverfahrens. Vorgangsunabhängige Beratungen fallen nur in Einzelfällen an und sind an dieser Stelle zu vernachlässigen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

[100] Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 18. Mai 2007 – KultgüRückG (BGBl. I S. 757, 2547; 2008 II S. 235).

[101] Vgl. Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 33.

[102] Gemäß § 81 Absatz 5 ist nach einer Anhaltemitteilung binnen drei Arbeitstagen zu erklären, ob die Ware freigegeben werden kann oder die Anhaltung aufrecht zu halten ist. Binnen zehn Arbeitstagen ist mitzuteilen, ob eine Sicherstellung beabsichtigt wird.

[103] 28 Prüfungen mit vier verfügten Sicherstellungen im Berichtszeitraum.

[104] Elf Prüfungen mit sieben Sicherstellungen im Berichtszeitraum.

Tabelle 12

Jährlicher Erfüllungsaufwand der Sicherstellungsverfahren
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Sicherstellungsverfahren (verfügt)	12,5	675	10
Sicherstellungsverfahren (geprüft)	25,5	675	20
Mitteilungen an Zollbehörden (§ 81 Absatz 5 KGSG)	39	40	2
		Gesamt:	**32**

Zu diesen Summen treten nicht näher quantifizierte Aufwände der hinzugezogenen Expertinnen und Experten Kulturgut bewahrender Einrichtungen oder von Hochschulen, die in den jeweiligen Ländern ansässig sind oder bei Bedarf auch überregional einbezogen werden. Je nach Bedarf des Einzelfalles leisten sie den zuständigen Stellen Amtshilfe bei der Beurteilung der festgestellten Objekte, insbesondere zu Fragen der Authentizität und Herkunft der Objekte. Dieses Engagement steht neben den Aufwänden der Verwaltung und kann im Einzelfall beträchtlich sein. Es reicht von der Abgabe einer mündlichen oder schriftlichen Ersteinschätzung auf der Grundlage von Bildmaterial bis hin zu einer physischen Begutachtung und/oder ausführlichen schriftlichen Expertise. Für eine solche haben die Länder bislang in einem Einzelfall eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 250 Euro geleistet.

Auch hinsichtlich der Aufwände für die Bearbeitung von Anfechtungsklagen im Zusammenhang mit Sicherstellungsverfügungen bestehen noch keine ausreichenden Erkenntnisse. Zwar sind vereinzelt Klagen gegen Sicherstellungsverfügungen nach § 33 KGSG anhängig[105], keines der Verfahren ist jedoch bislang abgeschlossen. Die Auswirkungen der Rechtsbehelfsverfahren sind daher – wie auch die Aufwandsentwicklung im Übrigen – im Rahmen der Gesamtevaluierung im Jahre 2021 erneut zu betrachten.

hh) Aufgaben im Kontext von Kulturgutrückgaben, § 61 KGSG

Nach § 61 KGSG kommen den Ländern verschiedenen Aufgaben im Zusammenhang mit in Deutschland aufgefundenem oder von anderen Staaten vermisstem Kulturgut zu. Zu diesen Aufgaben zählt insbesondere die Nachforschung nach dem Verbleib des Kulturgutes oder dem derzeitigem Eigentümer/Besitzer, die Unterstützung von Nachforschungen des ersuchenden Herkunftsstaates und die Durchführung eines behördlichen Vermittlungsverfahrens (vgl. § 58 KGSG) zwischen dem ersuchenden Herkunftsstaat und dem Rückgabeschuldner.

Diese Aufgaben bestanden nach dem früheren § 12 KultgüRückG bereits in vergleichbarer Weise, stellen also inhaltlich keine Neuerung dar. Jedoch wurde die bisher im Kulturgüterrückgabegesetz geregelte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern mit der Neuregelung des Kulturgutschutzrechts geringfügig angepasst. Danach fällt die zuvor bei den Ländern liegende Zuständigkeit für die Kommunikation mit dem ersuchenden Herkunftsstaat nunmehr auch dann dem Bund zu, wenn es sich bei dem Herkunftsstaat um einen EU-Mitgliedstaat handelt.[106] Da die Verfahrenshoheit in diesen Fällen weiterhin bei den Ländern liegt, bleibt allerdings der Kommunikationsbedarf – nun innerstaatlich mit dem Bund – bestehen. Allein aufgrund des Wegfalls der Sprachbarriere ergibt sich in diesen Fällen eine geringfüge Aufwandsentlastung der Länder.

[105] Aufgrund der nach allgemeinem Landesverwaltungsverfahrensrecht überwiegend abgeschafften oder ausgesetzten Widerspruchsverfahren müssen Betroffene schon zur Vermeidung der Bestandskraft einer Sicherstellungsverfügung in der Regel binnen vier Wochen Anfechtungsklage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben.

[106] Diese Regelung ist Folge der Konzentration der Zentralstellenfunktion nach der Europäischen Rückgaberichtlinie bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (vgl. § 3 Absatz 2 KGSG) und führt dazu, dass die Kommunikation mit den betroffenen EU-Herkunftsländern vom Bund geführt wird. Für die Kommunikation mit Herkunftsstaaten, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind, war schon nach § 12 Absatz 3 KultGüRückG das Auswärtige Amt in Zusammenarbeit mit der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zuständig. Hieran hat das Kulturgutschutzgesetz nichts geändert (vgl. § 62 Absatz 2 KGSG).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unter Berücksichtigung der inhaltlich unveränderten Aufgabenzuweisung und der Tatsache, dass für die Vergangenheit keine Vergleichszahlen vorliegen, muss die vorzunehmende Vorher-Nachher-Betrachtung von den Ergebnissen der aktuellen Erhebung ausgehen, wobei für die Verschiebung der zuvor den Ländern zugewiesenen Kommunikation mit den EU-Mitgliedstaaten auf den Bund von eine Zeitersparnis von 30 Minuten je Vorgang ausgegangen wird. Hinsichtlich der Fallzahlen wird mangels entsprechender statistischer Angaben für die Vergangenheit angenommen, dass sie in etwa auf dem gleichen Niveau lagen wie im Beobachtungszeitraum.

Die Aufgabenerfüllung nach § 61 KGSG, insbesondere die Durchführung eines behördlichen Vermittlungsverfahrens (zur Vermeidung gerichtlicher Auseinandersetzungen), ist in der Praxis nicht streng an das Bestehen eines durchsetzbaren Rechtsanspruchs auf Rückgabe[107] gekoppelt. Vielmehr verstanden und verstehen die Länder ihre außergerichtliche Vermittlungsaufgabe umfassend. Sie bemühen sich ganz selbstverständlich auch dann um eine Einigung zwischen dem Besitzer des in Rede stehenden Kulturgutes und dem betroffenen EU-Mitgliedstaat, wenn ein Abhandenkommen des jeweiligen Objektes zwar nachgewiesen ist, jedoch – etwa aufgrund Zeitablaufs – keine durchsetzbaren Rechtsansprüche des Mitgliedstaates auf Rück- oder Herausgabe mehr bestehen. Gleiches gilt für ihre Mitwirkung an entsprechenden Bemühungen des Auswärtigen Amtes im Verhältnis zu Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union. In die hier anzusetzende Fallzahl werden daher auch alle im Beobachtungszeitraum angefallenen Vorgänge aufgenommen, die als Rückgabeverfahren auf freiwilliger Basis einzustufen sind.

Im zweijährigen Beobachtungszeitraum kam es zu fünf Rückgabeverfahren auf Grundlage der §§ 50 ff. KGSG und elf freiwilligen Rückgaben, so dass von durchschnittlich acht Rückgabeverfahren pro Jahr auszugehen ist. Diese beziehen sich zu etwa gleichen Teilen auf Objekte aus EU-Mitgliedstaaten als auch auf solche aus Drittstaaten. Zu berücksichtigen ist, dass sich alle 16 Rückgabeverfahren des Beobachtungszeitraumes auf nur sechs Länder verteilen.[108]

Nach der Erhebung beläuft sich der mittlere Zeitaufwand für die Durchführung der Aufgaben nach § 61 KGSG – die nicht stets alle in jedem Verfahren anfallen – derzeit auf 255 Minuten pro Fall. Bei überwiegender Bearbeitung durch den höheren Dienst ergeben sich aus der Bearbeitung der Aufgaben nach § 61 KGSG nach der derzeitigen Erhebung Aufwände von 2.400 Euro jährlich. Bei bislang in etwa unveränderter Fallzahl ergibt sich im Verhältnis zur vorherigen Rechtslage eine minimale Entlastung durch den Wegfall der Sprachbarriere. Diese Minimalentlastung wird durch ebenfalls geringfügige Aufwände für zusätzliche Beratungsvorgänge ausgeglichen.

Zu berücksichtigen ist, dass die Bandbreite der Bearbeitungszeiten von 120 Minuten bis zu 1.280 Minuten reicht, die Verfahren je nach Ausgestaltung des konkreten Falles (reine Anfragen, Nachforschungsbitten, Rückgabeverhandlungen oder deren Unterstützung nach Sicherstellungen) mithin sehr unterschiedliche Aufwände erfordern können. Der Median des Beobachtungszeitraumes repräsentiert aufgrund der insgesamt geringen Zahl der Anwendungsfälle und der offenbar überwiegenden Beschränkung auf einfache Unterstützungsleistungen erkennbar nicht die ganze Bandbreite der Aufgabenkonstellationen des § 61 KGSG. Auf Basis der Erfahrungen aus der aktuellen Erhebung empfiehlt sich daher eine Nachschau im Rahmen der Gesamtevaluierung 2021, innerhalb derer durch eine stärkere Aufgliederung der Aufgabenzuweisung ein differenzierterer Überblick über die einzelnen Tätigkeitsfelder gewonnen werden kann.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[107] Jetzt Kapitel 5 des Kulturgutschutzgesetzes (§§ 50 ff. KGSG), früher § 6 KultgüRückG, der allerdings sehr viel strengere Hürden für die Entstehung förmlicher Rückgabeansprüche insbesondere aus Nicht-EU-Staaten vorsah.

[108] Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 13

Jährlicher und geänderter Erfüllungsaufwand der Aufgaben nach § 61 KGSG (Rückgabe)
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr		Zeitaufwand in Min. pro Fall		Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	
	vorher*	nachher	vorher**	nachher	vorher	nachher
Aufgaben nach § 61 (EU-Mitgliedstaaten)	4	4	285	255	1,3	1,2
Aufgaben nach § 61 (Drittstaaten)	4	4	255	255	1,2	1,2
				Gesamt:	**2,5**	**2,4**

* Keine statistischen Angaben vorhanden, Schätzung

** Abgeleitet von aktuellem Wert, Bei EU-Sachverhalten zzgl. 30 Minuten für höheren Aufwand bei fremdsprachiger Kommunikation

ii) Erteilung Rechtsverbindlicher Rückgabezusagen, §§ 73 ff. KGSG

Nach § 73 KGSG erteilt die oberste Landesbehörde die Rechtsverbindlichen Rückgabezusagen *im Benehmen* mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde. Vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes war geregelt, dass die Rückgabezusage durch die örtlich zuständige oberste Landesbehörde *im Einvernehmen* mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde erteilt wird. Anders als die vormals notwendige Erzielung des ausdrücklichen Einvernehmens zwischen Bund und Land beinhaltet die Benehmensregelung nur die Pflicht zur Kenntnisnahme und Auseinandersetzung mit der Bundesauffassung im Falle einer von dieser abweichenden Entscheidung. Eine relevante Aufwandsänderung ergibt sich hierdurch allerdings nicht, da ein Dissens zwischen Bund und Land in der Praxis nur selten gegeben ist.

Aufwandsänderungen ergeben sich jedoch für jene Fälle, in denen Rechtsverbindliche Rückgabezusagen für Ausstellungen beantragt werden, die der Bund oder eine bundesunmittelbare juristische Person ausrichtet. In diesen Fällen erteilte vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde die Zusage.[109] Mit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes fällt die Befugnis für die Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage nunmehr, wie im Gesetzgebungsverfahren von den Ländern gewünscht, vollständig in deren Zuständigkeit. Diese Zuständigkeitsverschiebung führt zu einem Fallzahlenaufwuchs bei den Ländern.

Im zweijährigen Berichtszeitraum waren insgesamt 678 Anträge Kulturgut bewahrender Einrichtungen auf Erteilung einer Rechtsverbindlichen Rückgabezusage zu verzeichnen. Mit ca. 340 Anträgen jährlich entsprechen die Antragszahlen des Berichtszeitraumes exakt den durchschnittlichen Antragszahlen der vergangenen Jahre (Bund und Länder).[110] Die Anzahl der Leihgaben aus dem Ausland an Kultureinrichtungen in der Bundesrepublik befindet sich damit stabil auf hohem Niveau.

In den Jahren 2013 bis 2015 fielen von den durchschnittlich 340 Fällen pro Jahr ca. 250 Fälle in die Zuständigkeit der Länder und 90 Fälle in die Zuständigkeit des Bundes (Bundeseinrichtungen). Mit dem Übergang der Zuständigkeit für Anträge von Bundeseinrichtungen auf die Länder entsteht für diese somit in 90 Fällen pro Jahr ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Die Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage erfolgt je nach Land durch Beschäftigte des gehobenen und/oder höheren Dienstes, sodass für die Berechnung des bundesweiten Erfüllungsaufwands der Durchschnittslohnsatz verwendet wurde. Bei einem mittleren Zeitaufwand von 120 Minuten erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand aufgrund des Fallzahlenanstiegs um knapp 9.000 Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass

[109] Vgl. § 20 Absatz 1 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547).

[110] In den Jahren 2013, 2014 und 2015 gingen ebenfalls jeweils durchschnittlich 340 Anträge zur Bearbeitung ein.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sich dieser Zusatzaufwand im Wesentlichen auf die Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen konzentriert, in deren territorialer Zuständigkeit die größten leihnehmenden Bundeseinrichtungen[111] ansässig sind.

Neben den Bearbeitungsaufwänden fallen in Einzelfällen zusätzliche Beratungsleistungen an, die einen weiteren Aufwand von ca. 1.000 Euro pro Jahr verursachen.

Der Regierungsentwurf ging demgegenüber von einem insgesamt deutlich höheren Mehraufwand der Länder von 20.000 Euro pro Jahr durch die vollständige Übernahme der Bearbeitungszuständigkeit für Bundeseinrichtungen aus.[112]

Tabelle 14

Jährlicher und geänderter Erfüllungsaufwand der Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr		Zeitaufwand in Min. pro Fall		Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro		Beratungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher	
Rechtsverbindliche Rückgabezusage	250	340	120	120	24	33	**1**

c) Sonstige Beratungsaufwände, Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz

Auf Wunsch der Länder wurde bei der Erhebung der Daten für den vorliegenden Bericht die Möglichkeit geschaffen, Beratungsaufwände anzugeben, die sich weder einer konkreten Vorgangsbearbeitung noch einer spezifischen Vorschrift des Gesetzes zuordnen lassen. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass auch solche Aufwände Eingang in die an konkreten Gesetzesvorgaben ausgerichtete Erhebung finden. Diese sonstigen Beratungsaufwände bilden einen Sammeltatbestand, der ganz unterschiedliche Sachverhalte erfasst und sich mangels gesetzlicher Aufgabendefinition nicht näher bestimmen oder gruppieren lässt. Die Abbildung eines „Standardfalls“ ist insoweit – anders als für die gesetzlichen Vorgaben – kaum möglich. Die von den Ländern gemeldeten sonstigen Beratungsaufwände ohne spezifischen Normbezug (siehe Anhang, Tabelle C. 1, lfd. Nr. 27) wurden daher in Abweichung von der Methodik im Übrigen (siehe oben Abschnitt B.II.2.a) nicht über den Median gemittelt, sondern aufsummiert, was zu einer jährlichen Aufwandsbelastung von 70.000 Euro führt. Auf einen Vorher-Nachher-Vergleich hat die Erhebung verzichtet, sodass zugunsten der Länder der volle Betrag in das Ergebnis der Aufwandsberechnung Eingang gefunden hat.

Gesondert berücksichtigt wurden zudem die Abstimmungs- und Koordinierungsaufwände im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz. Dieses bereits seit 2005 tagende, gesetzlich nicht vorgeschriebene Gremium dient der gemeinsamen Arbeitsorganisation, dem Erfahrungsaustausch sowie der Sicherung eines einheitlichen Rechtsverständnisses und einer einheitlichen Anwendungspraxis. Seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes tagt die Arbeitsgruppe mit erhöhter Frequenz (4 bis 5 statt 2 Treffen pro Jahr), die Teilnahme an diesen Sitzungen ist im Sinne des vorstehend beschriebenen Zwecks gewünscht, steht den Beteiligten im Rahmen ihrer Selbstorganisation jedoch frei.

Bei drei zusätzlichen Sitzungen pro Jahr mit einem Zeitaufwand von je 915 Minuten (Sitzung, Wege, Vor- und Nachbereitung) für je einen Teilnehmer des höheren Dienstes der Länder führt dies inklusive Reisekosten zu einem Aufwandszuwachs von 53.000 Euro im Jahr. Damit sind Schwankungen bei den konkreten Teilnahmen (nicht jedes Land ist in jeder Sitzung vertreten, teilweise nehmen pro Land mehrere Personen teil) abgedeckt.

[111] Insbesondere Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Berlin; Martin-Gropius-Bau und Haus der Kulturen der Welt, Berlin; Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland und Haus der Geschichte, Bonn.

[112] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 58.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Verwaltungsaufwand des Bundes

a) Ergebnisse Bund

Mit laufenden Mehraufwendungen von insgesamt rund **268.000 Euro pro Jahr** zeigen die Erhebungsergebnisse für den Beobachtungszeitraum auch für den Bund Aufwände, die sich deutlich unterhalb der Schätzungen des Regierungsentwurfes (405.000 Euro pro Jahr) bewegen.[113] Den größten Aufwandszuwachs hat dabei die Zollverwaltung erfahren, die infolge erweiterter Ausfuhrgenehmigungspflichten im Bereich des nationalen Kulturgutes (§ 6 Absatz 1 Nummer 2, 3 i. V. m. §§ 22, 25 KGSG) und erhöhter Sensibilisierung einen Fallzahlenzuwachs bei der Ausfuhrüberwachung von etwa 50 Prozent verzeichnet hat. Gleichzeitig fielen durch die Neueinführung der Einfuhrbestimmungen der §§ 28 ff. KGSG Neuaufwände im Bereich der Einfuhrüberwachung an. Beides zusammen macht Mehraufwände von jährlich etwa 159.000 Euro aus.[114]

Deutlich kostengünstiger als erwartet stellt sich mit jährlichen Gesamtaufwänden von 60.000 Euro der Betrieb des Internetportals nach § 4 KGSG durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur- und Medien dar, von dem nur rund 35.500 Euro als Mehraufwendungen zu qualifizieren sind. Insoweit war der Regierungsentwurf konservativ von Aufwänden in Höhe von 130.000 Euro pro Jahr für den Betrieb und die Pflege des Portals ausgegangen,[115] was sich jedoch insbesondere aufgrund deutlich günstigerer Betriebskosten nicht bestätigt hat.[116]

Günstiger als veranschlagt fallen nach den ersten Erfahrungen des Berichtszeitraums auch die Aufwände des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit aus (68.000 Euro pro Jahr statt 95.000 Euro), wobei stabile Erfahrungswerte insoweit noch fehlen.[117]

Durch die Rechtsänderungen des Kulturgutschutzgesetzes veranlasste Einsparungen haben sich insbesondere im Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ergeben. Dies betrifft zuvorderst den Verzicht auf die Erstellung und Publikation des Gesamtverzeichnisses national wertvollen Kulturgutes (ehemals § 6 Absatz 2 KultgSchG) durchschnittlich alle fünf Jahre im Bundesanzeiger, gilt aber auch für die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Länder im Bereich der Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr nationalen Kulturgutes (§ 22 KGSG),[118] sowie der Erteilung Rechtsverbindlicher Rückgabezusagen (§§ 73 ff. KGSG)[119].

Wie schon im Falle der Länder ist auch für den Bund anzumerken, dass im Beobachtungszeitraum noch nicht alle dem Bund gesetzlich zugewiesenen Aufgaben tatsächlich angefallen sind. Dies gilt insbesondere für das auch unter alter Rechtslage[120] bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien angesiedelte Genehmigungsverfahren zur dauerhaften Ausfuhr von nationalem Kulturgut (§ 23 Absatz 1 bis 5 KGSG) sowie das neue, an eine Ablehnung des Antrages anknüpfende Ankaufsprüfverfahren (§ 23 Absatz 6 bis 8 KGSG) auf Wunsch des Antragstellers. Auch Rückgabeansprüche der Bundesrepublik im Ausland, die in den Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (§ 69 KGSG, Forderungen gegen EU-Staaten) bzw. des Auswärtigen Amtes fallen (§ 70 KGSG, Forderungen gegen Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970[121]) mussten bisher nicht verfolgt werden. Diesbezüglich können sich zukünftig weitere Aufwände des Bundes ergeben.[122]

---

113 Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 4.

114 Siehe näher Abschnitt B.III.3.b) cc).

115 Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 54.

116 Siehe näher Abschnitt B.III.3.b) aa) (2) (a).

117 Siehe näher Abschnitt B.III.3.b) dd).

118 Siehe näher Abschnitt B.III.3.b) aa) (8).

119 Siehe näher Abschnitt B.III.3.b) aa) (6).

120 Früher § 1 Absatz 4 i. V. m. § 5 KultgSchG für national wertvolles Kulturgut, § 10 Absatz 1 i. V. m. § 12 KultgSchG für national wertvolles Archivgut.

121 Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut.

122 Siehe Anhang, Abschnitt C., Tabelle C.5.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abseits der gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereiche ist ferner zu berücksichtigen, dass die faktische, koordinierende Funktion des Bundes – insbesondere der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien – bei der Vollziehung des Kulturgutschutzgesetzes, auch außerhalb der Bund-Länder-Arbeitsgruppe[123] zu umfangreichem Aufwand führt, der nach der Methodik nicht als Erfüllungsaufwand zu quantifizieren ist, da er nicht unmittelbar aus der Befolgung einer bundesrechtlichen Vorgabe resultiert oder als Einmalaufwand für die vorliegende Berichterstattung außer Betracht bleibt (vgl. oben Abschnitt B.I.2. und Abschnitt B.III.1.).

b) Ergebnisse nach Behörden

aa) Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

(1) Zentralstellenfunktion, § 3 Absatz 2 KGSG und Mitwirkung in Rückgabeverfahren, § 62 Absatz 1 KGSG

Mit dem Inkrafttreten des KGSG wurde bei der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde die durch Richtlinie 2014/60/EU[124] vorgegebene informatorisch-koordinierende Funktion der zentralen Stelle konzentriert. Damit sind die zuvor parallel bestehenden Zentralstellenfunktionen der Länder im Interesse der Vereinfachung der Kommunikation entfallen und beim Bund gebündelt worden.[125] Die Kommunikation mit anderen EU-Mitgliedstaaten betreffend die Suche, das Auffinden und die Rückgabe von rechtswidrig aus oder in einen EU-Mitgliedstaat ausgeführtem Kulturgut läuft somit über die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (§ 62 Absatz 1 KGSG). Die inhaltliche Bearbeitung liegt dagegen weiterhin in der Zuständigkeit der Länder (vgl. § 61 KGSG).

Aus der Konzentration der Zentralstellenfunktion beim Bund folgt nach § 62 Absatz 1 Nummer 2 KGSG darüber hinaus auch die für den Bund neue Aufgabenzuweisung zur Mitwirkung an dem durch die Länder vorzunehmenden behördlichen Vermittlungsverfahren im Falle der Auffindung eines Kulturgutes, auf das ein anderer EU-Mitgliedstaat Rückgabeansprüche erheben könnte.[126] Unter der Geltung des vormaligen Kulturgüterrückgabegesetzes waren sowohl die Unterrichtung der EU-Mitgliedstaaten als auch die Durchführung des behördlichen Vermittlungsverfahrens den Ländern zugewiesen.[127] Eine Bundeszuständigkeit ergab sich insoweit nur im Falle von Rückgabebegehren von Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970[128], die nicht gleichzeitig auch EU-Mitgliedstaaten waren.[129]

Kommunikationszuwachs durch IMI-System der EU-Kommission

Die Integration eines kulturgutbezogenen Moduls in das von der Europäischen Kommission betriebene *Internal Market Information-System* (IMI)[130] seit Juni 2016 hat dazu geführt, dass vermehrt Mitteilungen und Anfragen anderer EU-Mitgliedstaaten auch an Deutschland gerichtet wurden (ca. 50 Mitteilungen pro Jahr im Berichtszeitraum). Die technische Vereinfachung der Kontaktaufnahme führte zu einer Vervielfachung der Mitteilungen und Anfragen, die – häufig in Ermangelung präziserer Erkenntnisse der ersuchenden Mitgliedstaaten – zumeist unspezifisch in den gesamten Kreis der EU-Mitgliedstatten gestreut wurden. Die überwiegende Mehrzahl der Mitteilungen betraf mithin nicht spezifisch Deutschland, sodass in diesen Fällen außer einer Sichtung und Ablage keine weiteren Maßnahmen durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien in ihrer Funktion als Zentralstelle zu treffen waren.

---

123 Siehe dazu näher Länderabschnitt B.III.2 c).

124 Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung) (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S.1).

125 Zu den Gründen für die Konzentrierung vgl. auch den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 33 f.

126 Siehe dazu auch Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 107 (zu § 62 Absatz 1 KGSG-E).

127 Vgl. § 12 Absatz 2 KultgüRückG.

128 Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut.

129 § 12 Absatz 3 KultgüRückG. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Auswärtige Amt hatten die Aufgabe gemeinsam wahrzunehmen.

130 Das System bezweckt die Erleichterung der grenzüberschreitenden Behördenkommunikation durch Bereitstellung der Kontakte aller relevanten Behörden sowie einheitlicher elektronischer Mitteilungsdokumente. Das System verfügt über eine maschinelle Übersetzungsfunktion, die derzeit allerdings noch nicht vollständig einsatzbereit ist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In etwa 10 Prozent der Fälle betrafen die Mitteilungen jedoch explizit an Deutschland gerichtete Anfragen bezüglich abhandengekommenen oder aufgefundenen Kulturgutes, die die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien in ihrer Funktion als Zentralstelle nach § 3 Absatz 2 KGSG entgegengenommen und/oder selbst bearbeitet oder an die zuständigen Landesbehörden weitergegeben hat. Umgekehrt nahm die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien nach entsprechender Mitteilung durch die Länder innerhalb und außerhalb des IMI-Systems auch Mitteilungen an EU-Mitgliedstaaten über in Deutschland sichergestelltes oder beschlagnahmtes Kulturgut vor.

Mitwirkung an behördlichem Vermittlungsverfahren

Die aktive Mitwirkung an von den Ländern geführten behördlichen Vermittlungsverfahren zur Erreichung von Kulturgutrückgaben an EU-Mitgliedstaaten erfolgte im Berichtszeitraum in durchschnittlich etwa vier Fällen pro Jahr,[131] wobei die Vermittlungsbemühungen der Länder und des Bundes in der Praxis nicht an das Bestehen eines Rechtsanspruchs auf Rückgabe nach § 50 KGSG gekoppelt werden.[132] Vielmehr verstehen Bund und Länder ihre außergerichtliche Vermittlungsaufgabe umfassend und bemühen sich auch dann um eine Einigung zwischen dem Besitzer und dem betroffenem EU-Mitgliedstaat, wenn ein Abhandenkommen des jeweiligen Objektes zwar nachgewiesen ist, jedoch – wie dargelegt etwa aufgrund Zeitablaufs – keine Rechtsansprüche des EU-Mitgliedstaates auf Rück- oder Herausgabe mehr bestehen.

Mehraufwand insgesamt gering

Der jährliche Mehraufwand für die Wahrnehmung der Zentralstellenfunktion ist damit mit 50 x 10 Minuten auf der Ebene des mittleren Dienstes (Sichtung und Ablage der Mitteilungen) und 4 x 120 Minuten auf der Ebene des höheren Dienstes (spezifische Kommunikation) jährlich anzusetzen. Hinsichtlich der Mitwirkung am behördlichen Vermittlungsverfahren nach § 62 Absatz 1 KGSG sind Art und der Umfang der Mitwirkung stark vom individuellen Einzelfall abhängig. Im Durchschnitt kann dabei auf der Grundlage der Erfahrungen des Berichtszeitraums auf Seiten des Bundes eine Bearbeitungszeit von 240 Minuten pro Verfahren auf Ebene des höheren Dienstes veranschlagt werden. Insgesamt ergibt hieraus ein jährlicher Mehraufwand von rund 2.000 Euro.

Da sowohl das IMI-System als auch die Aufgabenneuregelung zwischen Bund und Ländern durch das Kulturgutschutzgesetz im Berichtszeitraum erstmals anzuwenden und umzusetzen war, erscheint für die Zukunft ein weiterer Anstieg der Fallzahlen im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit nicht ausgeschlossen. Der Gesetzentwurf war von einem Mehraufwand von 5.000 Euro jährlich infolge der Konzentration der Zentralstellenfunktion beim Bund ausgegangen.[133]

Tabelle 15

Jährlicher Erfüllungsaufwand Zentralstelle/ Rückgabeverfahren
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Zentralstellenfunktion Sichtung	50	10	0,3
Zentralstellenfunktion Kommunikation EU	4	120	0,6
Mitwirkung Vermittlungsverfahren der Länder	4	240	1,1
		Gesamt:	**2**

[131] Zu den Vermittlungsverfahren in Bezug auf die Rückgabe von Kulturgütern an Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970 siehe Abschnitt bb) Auswärtiges Amt.

[132] Siehe auch oben, Abschnitt B.III.2.b) hh).

[133] Vgl. Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 55.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nicht dem Kontext „Zentralstelle“ zuzuordnen ist die Mitwirkung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien bei der Unterrichtung eines Vertragsstaates des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970[134] über das Auffinden und die Sicherstellung von Kulturgut in Deutschland sowie die Durchführung des Vermittlungsverfahrens zwischen dem Vertragsstaat und dem Rückgabeschuldner (§ 62 Absatz 2 KGSG). Die vorrangige Zuständigkeit für diese Aufgabenwahrnehmung, die in gleicher Weise auch bereits vor dem Inkrafttreten des KGSG bestand,[135] liegt im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes, weshalb sie im dortigen Abschnitt dargestellt wird.[136]

(2) Internetportal und Verwaltungsausschuss, § 4 KGSG

(a) Internetportal

Nach § 4 KGSG ist der Bund verpflichtet, ein zentrales Internetportal zum Kulturgutschutz zu errichten und zu unterhalten, das der Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Transparenz im Kulturgutschutz dient. Zu berücksichtigen ist, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kulturgutschutzgesetzes bereits ein entsprechendes Portal existierte, welches zunächst in Form eines Bund-Länder-Projektes mit jeweils anteiliger Finanzierung beider Seiten in gleicher Höhe betrieben wurde. Bereits seit dem 1. Januar 2016 finanziert der Bund das Portal zu hundert Prozent. Diese Finanzierungsübernahme erfolgte bereits im Hinblick auf die (damals noch geplante) gesetzliche Verankerung des Internetportals in § 4 KGSG und die hiermit verbundene Zuweisung des Betriebs an die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Infolge der gesetzlichen Neuregelungen durch das Kulturgutschutzgesetz ergab sich ein umfassender Überarbeitungs- und Erweiterungsbedarf des bestehenden Portals, der auch Gelegenheit zur visuellen und technischen Modernisierung bot. Die technischen und redaktionellen Vorarbeiten waren Mitte September 2017 abgeschlossen. Das Informationsangebot des neuen Portals wird seit seiner Freischaltung im September 2017 laufend ergänzt, angepasst und aktualisiert. In den Betrieb des Portals, dessen technische und redaktionelle Weiterentwicklung sowie den Ausbau und die Pflege des Informationsangebotes investierte der Bund im Berichtszeitraum jährlich Personal- und Sachmittel in Höhe von rund 60.000 Euro, wobei auf die technischen Betriebskosten ca. 27.000 Euro jährlich entfallen und es sich im Übrigen (33.000 Euro) um Kosten für redaktionelle Tätigkeiten, also Personalaufwände, handelt. Methodisch stellen hiervon jedoch nur solche Kostenanteile einen Erfüllungsmehraufwand dar, die als Kostensteigerungen gerade auf der Bereitstellung der gesetzlich vorgesehenen Inhalte beruhen. Da sich die aktuellen technischen Betriebskosten mit dem langjährigen Mittel des zu gleichen Teilen finanzierten Bund-Länder-Projektes decken, ergeben sich Aufwandsteigerungen für den Bund vor allem durch die Übernahme des hälftigen Länderanteils der Betriebskosten (rund 13.500 Euro pro Jahr), sowie bei der redaktionellen Bearbeitung des Portalinhalts, die auf das erheblich ausgeweitete Informationsangebot zurückgehen. Der Aufwand im Bereich der fortlaufenden redaktionellen Bearbeitung auf der Ebene des höheren Dienstes liegt dabei aktuell mit neun Wochenstunden etwa drei Mal so hoch wie zuvor, sodass insoweit ein Erfüllungsmehraufwand von etwa 22.000 Euro jährlich zulasten des Bundes entsteht. Zusammen führt dies zu einem Erfüllungsmehraufwand von rund 35.500 Euro pro Jahr beim Betrieb des Internetportals.

Hierin nicht enthalten sind die noch andauernden Personalaufwände für die Vervollständigung der Darstellung der kulturgutschutzrechtlichen Bestimmungen der EU-Mitgliedstaaten und der Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970[137]. Sie machen nach wie vor den Schwerpunkt der redaktionellen Arbeiten aus, sind jedoch – soweit die Ersterstellung der jeweiligen Staateninformation betroffen ist, die bislang für 80 Länder erfolgt ist – methodisch als Einmalaufwand zu klassifizieren[138] und daher nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Gegenüber den Schätzungen des Gesetzentwurfes ergibt sich insoweit eine deutlich günstigere Kostenstruktur. Dieser war von laufenden Jahresaufwänden von 130.000 Euro ausgegangen, wobei insbesondere die technischen Betriebskosten erheblich höher veranschlagt wurden, als sie sich nach den Erfahrungen im Berichtszeitraum darstellen.

---

[134] Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut.

[135] Vgl. § 12 Absatz 3 des KultgüRückG.

[136] Siehe dazu unten Abschnitt B.III.3.b) bb).

[137] Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut.

[138] Vgl. auch Darstellung im Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 54.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 16

Jährlicher und geänderter Erfüllungsaufwand Internetportal
(gerundet)

Vorgabe	Zeitaufwand in Std. pro Jahr		Sachkosten in Tsd. Euro pro Jahr*		Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro		Saldo in Tsd. Euro
	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher	
Betrieb technisch	–	–	13,5**	27	13,5	27	13,5
Redaktionelle Pflege	156	468	–	–	11	33	22
				Gesamt:	**24,5**	**60**	**35,5**

* zusätzlich zur Sachkostenpauschale

** Bundesanteil der ehemaligen Ko-Finanzierung Bund/Länder

(b) Verwaltungsausschuss

Durch den nach § 4 Absatz 3 KGSG vorgesehenen Verwaltungsausschuss, der einer koordinierten Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Ländern und der Gewährleistung einer einheitlichen Verwaltungspraxis dient, treten weitere Aufwände hinzu. Bei einer Sitzungsfrequenz von etwa 2 bis 3 Treffen pro Jahr, an denen je zwei Vertreter des Bundes auf der Ebene des höheren Dienstes teilnehmen, folgt unter Berücksichtigung der Sitzungszeiten von je 200 Minuten und Vor- und Nachbereitungszeiten von je 360 Minuten pro Sitzung für einen der Bundesvertreter[139] ein jährlicher Aufwand von rund 2.000 Euro auf Seiten des Bundes.

Der Verwaltungsausschuss ersetzt aufgrund von Änderungen im parlamentarischen Verfahren die im Regierungsentwurf ursprünglich zugunsten der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vorgesehene Verordnungsermächtigung[140] zur Festlegung von Grundsätzen für die Veröffentlichung der Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes. Der hierfür zunächst veranschlagte Einmalaufwand zur Erstellung der Rechtsverordnung in Höhe von 20.000 Euro[141] ist durch die Änderung entfallen.

Tabelle 17

Jährlicher Erfüllungsaufwand Verwaltungsausschuss
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Verwaltungsausschuss	2,5	760	**2**

[139] Die Leitung des Gremiums liegt beim Bund, sodass für Vor- und Nachbereitung der Sitzungen 120 Minuten mehr veranschlagt werden, als auf Seiten der Länder.

[140] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, § 16 Absatz 3 und 4 KGSG-E.

[141] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(3) Erteilung dauerhafter Ausfuhrgenehmigungen für nationales Kulturgut und Ankaufsprüfverfahren, § 23 KGSG

Im Berichtszeitraum sind keine entsprechenden Anträge eingegangen. Zu berücksichtigen ist, dass die Zuständigkeit des Bundes nur die dauerhafte (mehr als fünf Jahre) Ausfuhr nationalen Kulturgutes i. S. v. § 6 KGSG betrifft. Dabei umfasst der Begriff des nationalen Kulturgutes zwar auch Kulturgüter, die allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KGSG genannten Kulturgut bewahrenden Einrichtung oder Sammlung diesen Status besitzen. Wie in der Vergangenheit wird die Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr nationalen Kulturgutes jedoch insbesondere für solches Kulturgut relevant, das in eines der Länderverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG). Für Kulturgut dagegen, das aus dem Bestand einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung abgegeben werden soll, besteht unter Berücksichtigung der für die Einrichtung jeweils geltenden Bestimmungen die Möglichkeit der Aussonderung. Mit der ordnungsgemäßen Aussonderung verliert das Kulturgut nicht nur die Zugehörigkeit zum Bestand der Einrichtung, sondern auch den Status als nationales Kulturgut, sodass eine Ausfuhrgenehmigung des Bundes für nationales Kulturgut nach § 23 KGSG nicht erforderlich wird.[142] Im Berichtszeitraum ist dieser Weg mehrfach im Kontext der Restitution von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut beschritten worden.

Die Frequenz der Anträge auf Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr ist nach den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte gering,[143] jedoch wegen der herausgehobenen Bedeutung der fraglichen Objekte stets mit intensivem Verfahrensaufwand verbunden. Nach dem im parlamentarischen Verfahren in das Kulturgutschutzgesetz eingefügten Ankaufsprüfverfahren (§ 23 Absatz 6 bis 8),[144] besteht nunmehr nach der Ablehnung eines Ausfuhrantrages die Möglichkeit, auf Wunsch des Eigentümers und unter Vermittlung der Kulturstiftung der Länder, ein Angebot für den Erwerb des fraglichen Kulturgutes durch eine Kulturgut bewahrende Einrichtung im Inland einzuholen. Die Annahme dieses Angebotes steht dem Eigentümer frei. Diese Verfahrenserweiterung um ein optionales Ankaufsprüfverfahren mag dazu führen, dass die geringe Antragsfrequenz zukünftig eine Steigerung erfährt. Auch vor dem Hintergrund dieser erst im parlamentarischen Verfahren eingefügten Regelung erscheint die Annahme des Gesetzentwurfes, der von „nicht mehr als einem Antrag pro Jahr“ und einem Mehraufwand von „nicht mehr als 5.000 Euro jährlich“ ausgeht,[145] jedoch nach wie vor eher großzügig. Gleichwohl können die Mehraufwände des Bundes für das neue Ankaufsprüfverfahren aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte noch nicht eingeschätzt werden. Unter anderem, um Mehraufwände der Kulturstiftung der Länder im Rahmen des Ankaufsprüfverfahrens aufzufangen, hat der Bund dieser allerdings vorsorglich bereits einen Personalkostenzuschuss zunächst für zwei Jahre ab dem 1. Juli 2017 in Höhe von insgesamt 70.000 Euro gewährt.[146]

(4) Berufung Sachverständige, § 23 Absatz 4 i. V. m. § 14 Absatz 2 KGSG

Wie die Länder verfügt auch der Bund über einen nach gleichen Regeln zusammen zu setzenden Sachverständigenausschuss, der den Bund bei der Entscheidung über die Gewährung einer dauerhaften Ausfuhrgenehmigung für nationales, in der Regel in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragenes, Kulturgut berät. Im Hinblick auf den für die ordnungsgemäße Unterhaltung dieses Gremiums erforderlichen Erfüllungsaufwand gelten die oben in Abschnitt B.III.2.b) cc) geschilderten Grundsätze entsprechend. Hinzu treten Mitwirkungsaufwände für die Länderberufungen (vgl. § 14 Absatz 2 Satz 3 KGSG), die mit einem geringeren Zeitaufwand von 150 Minuten anzusetzen sind. Für den Bund folgt daraus eine Frequenz von mindestens einer Folgeberufungen pro Jahr im eigenen Ausschuss (fünf Mitglieder, Folgeberufungen mindestens alle 5 Jahre) sowie mindestens 3,2 Mitwirkungen pro Jahr an Folgeberufungen der Länderausschüsse (Je eine sachkundige Person pro Landespflichtausschuss auf Vorschlag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien mindestens alle fünf Jahre). Hieraus folgt für den Bund ein jährlicher Mehraufwand von rund 1.000 Euro.

[142] Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: Das neue Kulturgutschutzgesetz – Handreichung für die Praxis (BKM 2017), Erläuterungen zu § 22 Absatz 1 (S. 166) und Anhang 9 (S. 357 f.). Eine Ausfuhrgenehmigungspflicht kommt in diesen Fällen nur nach § 24 KGSG bei Überschreiten der Alters- und Wertgrenzen in Betracht.

[143] Anträge wurden seit 1965 nur in 11 Fällen in Bezug auf insgesamt 9 Eintragungsobjekte/-objektgruppen gestellt. Genehmigt wurde die Ausfuhr in 4 Fällen, in einem Falle war die Genehmigung nicht erforderlich, weil die Alteintragung aus den 1930er Jahren nicht in die Nachkriegsverzeichnisse übernommen worden war. In den übrigen Fällen wurde die Genehmigung entweder versagt oder der Ausfuhrantrag vom Antragsteller nicht weiter verfolgt.

[144] Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22.06.2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 89 f.

[145] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 54 f.

[146] Dazu oben auch Abschnitt B.III.1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 18

Jährlicher Erfüllungsaufwand Berufung Sachverständige und Mitwirkung
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro
Folgeberufung Sachverständige	1	300	0,4
Mitwirkung an Folgeberufung der Länder	3,2	150	0,6
		Gesamt:	**1**

(5) Geltendmachung von Rückgabeansprüchen im Ausland, § 69 KGSG

Nach § 69 KGSG macht der Bund im Benehmen mit der jeweils betroffenen Landesbehörde Ansprüche auf Rückgabe unrechtmäßig aus Deutschland in einen anderen EU-Mitgliedstaat ausgeführten Kulturgutes geltend. Unter der Geltung des vormaligen Kulturgüterrückgabegesetzes war die Zuständigkeitsverteilung noch umgekehrt geregelt.[147] Der vor diesem Hintergrund im Gesetzentwurf veranschlagte Mehraufwand des Bundes in Höhe von 15.000 Euro jährlich lässt sich durch die Erfahrungen des kurzen Berichtszeitraumes allerdings nicht verifizieren, da in dieser Zeit keine entsprechenden Maßnahmen erforderlich geworden sind.

(6) Mitwirkung bei der Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage, § 73 KGSG

Nach § 73 KGSG erteilt die oberste Landesbehörde die Rechtverbindlichen Rückgabezusagen *im Benehmen* mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde. Die ehemals beim Bund angesiedelte originäre Zuständigkeit für die Vergabe der von Bundeseinrichtungen beantragten Rückgabezusagen ist in den Zuständigkeitsbereich der Länder verschoben worden, sodass auch insoweit nur noch eine Mitwirkung des Bundes im vorgenannten Sinne erforderlich ist.[148] Hiervon betroffen sind nach dem mehrjährigen Durchschnitt ca. ein Viertel aller im Laufe eines Jahres gestellten Anträge. Vor dem Hintergrund der in Summe unveränderten jährlichen Antragszahlen[149] macht dies etwa 90 Fällen pro Jahr aus, in denen der Bund nicht mehr selbst die Rechtsverbindliche Rückgabezusage erteilt, sondern von den nunmehr zuständigen obersten Landesbehörden lediglich wie in allen anderen Fällen der Rückgabezusage nur noch beteiligt wird. Damit reduziert sich der Aufwand des Bundes im Hinblick auf diese Fälle von vormals 90 Minuten auf nur noch durchschnittlich 30 Minuten Bearbeitungszeit pro Antrag auf der Ebene des gehobenen Dienstes.[150] Dies entspricht einer Ersparnis von rund 4.500 Euro jährlich, was mit den Schätzungen des Gesetzentwurfes übereinstimmt.[151]

147 § 3 KultgüRückG.

148 Siehe dazu die Erläuterungen in Abschnitt B.III.2.b) ii).

149 340 Anträge pro Jahr, siehe oben Abschnitt B.III.2.b) ii).

150 Vorbehalte des Bundes gegen die Erteilung der Rückgabezusage bestehen in der Praxis in nur sehr wenigen Fällen. Im Berichtszeitraum hat der Bund auf Anforderung der zuständigen obersten Landesbehörden zu insgesamt 678 Anträgen Kulturgut bewahrender Einrichtungen in Deutschland Stellung genommen. In nur 4 Fällen, d. h. für weniger als 1 Prozent der Anträge, hat der Bund dabei Bedenken gegen die Erteilung einer Rechtsverbindlichen Rückgabezusage angemeldet. Genauerer Prüfung bedurften insbesondere Objekte, deren Provenienzgeschichte Lücken oder auffällige Besitzwechsel im Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Herrschaft oder kriegerischen Auseinandersetzungen aufwiesen. Die höheren Aufwände in derartigen Fällen fallen jedoch im Verhältnis zum Gesamtaufwand nur unwesentlich ins Gewicht.

151 Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 54.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 19

Jährlicher und geänderter Erfüllungsaufwand der Mitwirkung an Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr		Zeitaufwand in Min. pro Fall		Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	
	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher
originäre Zuständigkeit Rechtsverbindliche Rückgabezusage	90	–	90	–	6,5	0
Mitwirkung Rechtsverbindliche Rückgabezusage	250	340	30	30	6	8
				Gesamt:	**12,5**	**8**

(7) Einsparungen durch Verzicht auf Veröffentlichung des ehemaligen Gesamtverzeichnisses national wertvollen Kulturgutes

Vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes war es Aufgabe der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde, in regelmäßigen Abständen die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes und die Verzeichnisse national wertvoller Archive der Länder in einem Gesamtverzeichnis zusammenzufassen und dieses zu veröffentlichen. Dieser Aufwand fiel in der Vergangenheit mit unterschiedlicher Häufigkeit an. Wurden in den 1980er und 1990er Jahren noch drei Gesamtverzeichnisse pro Jahrzehnt erstellt und publiziert, erfolgte in den 2000er Jahren bis 2016 nur noch eine Veröffentlichung. Durchschnittlich ergibt sich hieraus eine Periodizität von fünf Jahren. Die letzte Verzeichniserstellung erforderte einen Aufwand von rund 1.220 Arbeitsstunden überwiegend auf der Ebene des mittleren Dienstes. Publikationskosten fielen für die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien dabei nicht an.

Das Kulturgutschutzgesetz verzichtet im Hinblick auf die nunmehr in § 16 KGSG gesetzlich verankerte Verpflichtung zur zentralen und länderübergreifenden Veröffentlichung der Verzeichnisse auf die Gesamtverzeichniserstellung durch den Bund. Dieser Verzicht bewirkt eine Verringerung des Verwaltungsaufwands auf Bundesebene von rund 9.600 Euro jährlich.

Tabelle 20

Geänderter Erfüllungsaufwand durch Verzicht auf Gesamtverzeichniserstellung
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr		Zeitaufwand in Min. pro Fall		Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	
	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher
Gesamtverzeichnis national wertvollen Kulturgutes (§ 6 Absatz 2 KultgSchG)	0,2	–	1.220	–	9,6	0

(8) Einsparungen durch Zuständigkeitsübertragung für Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr national wertvollen Kulturgutes

Mit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes ging die Zuständigkeit für die Genehmigung von vorübergehenden Ausfuhren national wertvollen, also in ein entsprechendes Verzeichnis der Länder eingetragenen Kulturgutes (jetzt nationales Kulturgut nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) auf die Länder über (§ 22 KGSG). Bis zum Inkrafttreten hatte die Zuständigkeit hierfür – ebenso wie diejenige für die Genehmigung der dauerhaften

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ausfuhr – beim Bund gelegen.[152] Vorübergehende Ausfuhren national wertvollen Kulturgutes hat der Bund in den Jahren vor dem Zuständigkeitswechsel durchschnittlich in sieben Fällen pro Jahr genehmigt. Bei einem Zeitaufwand von 300 Minuten auf der Ebene des gehobenen Dienstes sowie einer standardmäßigen Umlaufbeteiligung der fünf Sachverständigen, die mit je 60 Minuten höherer Dienst veranschlagt wird, führt die Zuständigkeitsverschiebung zu einer Ersparnis von rund 4.000 Euro pro Jahr auf Seiten des Bundes.

Tabelle 21

Geänderter Erfüllungsaufwand durch Zuständigkeitsübertragung für Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr national wertvollen Kulturgutes
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr		Zeitaufwand in Min. pro Fall		Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro	
	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher
Vorübergehende Ausfuhr national wertvollen Kulturgutes	7	0	600	0	4	0

Der im Vergleich zum Zeitaufwand des Bundes wesentlich geringere Zeitaufwand der Länder[153] liegt in der mit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes vollzogenen Erweiterung des Anwendungsbereichs begründet: während der Bund vor dem Inkrafttreten ausschließlich und in wenigen Fällen pro Jahr über die vorübergehende Ausfuhr *national wertvollen* (also eingetragenen) Kulturgutes zu entscheiden hatte, betrifft der Anwendungsbereich heute den weiteren Begriff des *nationalen Kulturgutes* und damit in der Praxis ganz überwiegend nationales Kulturgut aus dem Bestand öffentlich finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen (§ 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KGSG), welches nicht individuell in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes der Länder eingetragen ist.

bb) Auswärtiges Amt

Das Auswärtige Amt ist zuständige Stelle für Rückgabeersuchen von Vertragsstaaten, die nach § 59 Nummer 2 KGSG auf dem diplomatischen Weg geltend zu machen sind. Es unterrichtet zudem nach § 62 Absatz 2 KGSG in Zusammenarbeit mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde die Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970[154] über das Auffinden und die Sicherstellung von Kulturgut, bei dem der Verdacht besteht, dass es unrechtmäßig nach Deutschland eingeführt worden ist. Auch führt das Auswärtige Amt das behördliche Vermittlungsverfahren zwischen dem ersuchenden Vertragsstaat und dem Rückgabeschuldner in Deutschland durch. Diese Aufgabenzuweisung bestand auch schon unter der Geltung des bisherigen Rechts,[155] sodass sich aus dem Aufgabenzuschnitt kein Mehraufwand durch das Kulturgutschutzgesetz ergeben hat. Gleichwohl haben die Aufgaben in der Praxis einen anderen Schwerpunkt erhalten. Vor Inkrafttreten des KGSG bestanden aufgrund der damaligen gesetzlichen Ausgestaltung nur in wenigen Fällen Rückgabeansprüche. Aus dem gleichen Grund konnten Anhaltungen von mutmaßlich unrechtmäßig aus den Herkunftsstaaten verbrachten Kulturgütern auch nur selten rechtmäßig durch die zuständigen Landesbehörden ausgesprochen werden. Die Aufgaben des Auswärtigen Amtes bestanden in der Praxis damit primär darin, ersuchenden Vertragsstaaten zu erläutern, welches die Rückgabevoraussetzungen sind und warum – je nach Einzelfall – kein Rückgabeanspruch bestand. Aufgrund der neu gefassten Einfuhrbestimmungen, die Einfuhrverbote nicht länger von einer vorherigen Listung der jeweiligen Objekte in Deutschland durch die Herkunftsstaaten abhängig machen,[156] und der Ermächtigung der Länder zur Sicherstellung von Kulturgut bereits

[152] Siehe § 1 Absatz 4 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

[153] Siehe Abschnitt B.III.2.b) ff) (1).

[154] Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (BGBl. 2007 II S. 626).

[155] Vgl. § 12 Absatz 2 und 3 KultGüRückG.

[156] Vgl. §§ 14, 15 KultGüRückG und die Kritik hieran im Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 34 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bei hinreichendem Verdacht der unrechtmäßigen Einfuhr,[157] sind allerdings die vormals sehr engen Voraussetzungen von Sicherungsmaßnahmen und Rückgabeansprüchen erweitert worden.[158]

Im Berichtszeitraum ist dem Auswärtigen Amt kein quantifizierbarer Mehraufwand entstanden. Ein solcher kann jedoch für die Zukunft entstehen, wenn aufgrund der neuen Einfuhrbestimmungen und der mit ihnen in Zusammenhang stehenden Sicherstellungsmöglichkeiten der zuständen Landesbehörden sowie damit verbundener Rückgabeersuchen die Fallzahlen von rund 20 Fällen pro Jahr, in denen das Auswärtige Amt Aufgaben nach § 62 Absatz 2 KGSG mit einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 6 Stunden pro Fall auf der Ebene des höheren Dienstes wahrnimmt, weiter ansteigen.

Hinzu treten in gleichem Umfang wie nach bisheriger Rechtslage und daher bisher aufwandsneutral die Entgegennahme und Weiterleitung von auf diplomatischem Wege übermittelten Informationen der betroffenen Herkunftsstaaten etwa über das Abhandenkommen von Kulturgut (meist parallel zu einer Einstellung in die Interpol-Datenbank[159]) oder Informationen über den Verkauf oder die Versteigerung mutmaßlich illegal aus dem jeweiligen Vertragsstaat ausgeführten Kulturgutes.

Eine weitere originäre Aufgabe des Auswärtigen Amtes besteht – wie schon nach bisheriger Rechtslage[160] – in der Geltendmachung von Rückgabeansprüchen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber anderen Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970[161], wenn das betroffene Kulturgut unrechtmäßig aus Deutschland dorthin ausgeführt worden ist (§ 70 KGSG). Unter der Geltung des ehemaligen Kulturgüterrückgabegesetzes ist kein solcher Fall aufgetreten, sodass im Hinblick auf den zu erwartenden Aufwand keine Erfahrungswerte bestehen. Auch im Berichtszeitraum sind keine entsprechenden Maßnahmen durch das Auswärtige Amt erforderlich geworden, jedoch hat das Kulturgutschutzgesetz mit dem erweiterten gesetzlichen Schutz für Bestände öffentlich getragener oder finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen als nationales Kulturgut (§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 3 KGSG) erstmals die Voraussetzungen für völkerrechtlich begründete Rückgabeansprüche der Bundesrepublik Deutschland auch für solche Objekte geschaffen, die nicht individuell als national wertvoll in eines der entsprechenden Länderverzeichnisse aufgenommen wurden. Damit hat es den potenziellen Anwendungsbereich für Rückgabeansprüche erheblich erweitert, sodass mittel- bis langfristig mit dem Aufkommen entsprechender Fälle zu rechnen sein dürfte.

cc) Zollverwaltung

Die erweiterte Mitwirkungsbefugnis der Zollverwaltung umfasst die Überwachung der Ein- und Ausfuhr von Kulturgut in das und aus dem Zollgebiet der Europäischen Union, woraus in Summe ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 159.000 Euro resultiert. Am Binnenmarktverkehr innerhalb der Europäischen Union ist der Zoll dagegen nicht systematisch beteiligt, sodass sich aus den neu eingeführten Ausfuhrbestimmungen für Kulturgut innerhalb des Binnenmarktes für die Zollverwaltung keine Mehraufwände ergeben.

(1) Ausfuhr

Die Ausfuhr von Kulturgut aus dem Zollgebiet der Europäischen Union unterliegt seit 1993 unmittelbar geltenden Bestimmungen des Europarechts.[162] Das Kulturgutschutzgesetz nimmt hierauf in § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG lediglich deklaratorisch Bezug, sodass sich hieraus zunächst keine dem Kulturgutschutzgesetz zuzurechnenden Erfüllungsaufwände ergeben.[163]

---

[157] Statt einer reinen Anhaltebefugnis nach § 8 Absatz 3 und 4 KultGüRückG im Falle des „dringenden Verdachts“.

[158] Vgl. zur Kritik an der Situation unter Geltung des KultGüRückG den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 33. ff. und 64 f.

[159] Die Datenbank ist im Hinblick auf gestohlene Kulturgüter mit den Herkünften Afghanistan, Irak, Libyen und Syrien frei zugänglich. Im Übrigen erfordert der Zugang eine kostenlose Anmeldung, möglich unter https://www.interpol.int/Forms/WorksOfArtDatabase (zuletzt abgerufen: 11. Januar 2019).

[160] § 4 KultgüRückG.

[161] Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (BGBl. 2007 II S. 626).

[162] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1) und deren Vorgängerverordnung Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

[163] Siehe dazu näher die Darstellung in Abschnitt B.III.2.b) ff) (2).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Neu ist, dass das Kulturgutschutzgesetz mit den Allgemeinen offenen (§ 25 KGSG) und den Spezifischen offenen (§ 26 KGSG) Genehmigungen erstmals von der im europäischen Recht[164] vorgesehenen Möglichkeit der Nutzung zusätzlicher Genehmigungsformen für die Ausfuhr Gebrauch gemacht hat. Diese Genehmigungen können die zuvor einzig vorhandene Standardgenehmigung nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 (sog. Normale Genehmigung[165]) ersetzen. Zudem hat das Kulturgutschutzgesetz speziell für nationales Kulturgut im Sinne des § 6 KGSG eine neue Genehmigungsform für (vorübergehende) Ausfuhren in Drittstaaten eingeführt (§ 22 KGSG). Neben dieser Diversifizierung der Genehmigungsformate führt die Einbeziehung der Sammlungsbestände öffentlich finanzierter Kulturgut bewahrender Einrichtungen und öffentlicher Kunstsammlungen in den Schutzbereich des nationalen Kulturgutes (§ 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KGSG) zudem insgesamt zu einer erweiterten Genehmigungspflicht für Ausfuhren, sodass es auf Seiten der Zollverwaltung auch zu einem Anstieg der anzumeldenden Ausfuhrsachverhalte mit Genehmigungsvorbehalt kommt.[166]

Der Anstieg der Abfertigungsvorgänge mit Genehmigungsbedarf von durchschnittlich 1.200 Vorgängen pro Jahr[167] vor dem Inkrafttreten der Novellierung auf nunmehr etwa 1.800 Vorgänge pro Jahr[168] führt bei einem durchschnittlichen Aufwand von 95 Minuten pro Fall und einer Beteiligung von mittlerem und gehobener Dienst im Verhältnis 4:1 zu einem Mehraufwand von rund 55.000 Euro im Rahmen der Ausfuhrabfertigung.[169]

Tabelle 22

Jährlicher Erfüllungsaufwand Mitwirkung Ausfuhrkontrolle
(gerundet)

Vorgabe	**Fallzahl pro Jahr**		**Zeitaufwand in Min. pro Fall**		**Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro***		**Erfüllungsmehraufwand jährlich in Tsd. Euro**
	vorher	**nachher**	**vorher**	**nachher**	**vorher**	**nachher**	
Mitwirkung Ausfuhrkontrolle	1.200	1.800	95	95	112	167	**55**

* Berechnung nach Kostensätzen lt. BMF-Rundschreiben zu Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätzen in der Bundesverwaltung 2014 nebst Gemeinkostenzuschlag.

(2) Einfuhr

Bereits unter der Geltung des Kulturgüterrückgabegesetzes bestand für die Zollverwaltung eine Mitwirkungsbefugnis bei der Überwachung der Einfuhr.[170] Aufgrund der praxisfernen Ausgestaltung der damaligen Einfuhrbestimmungen erlangten jedoch – abgesehen von unmittelbar geltenden Embargo-Bestimmungen

[164] Siehe Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 3 ff. der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (berichtigte Fassung ABl. L 93 vom 28.3.2014, S.86).

[165] Siehe dazu oben die Ausführungen in Abschnitt B.III.2.b) ff) (2).

[166] Nach § 82 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 KGSG sind genehmigungspflichtige Kulturgüter vor der Ausfuhr aus dem Zollgebiet der Europäischen Union unter Vorlage der erforderlichen Genehmigungen anzumelden.

[167] Nach VO (EG) Nr. 116/2009.

[168] Nach VO (EG) Nr. 116/2009 sowie §§ 22, 25, 26 KGSG.

[169] Abweichend von den in Abschnitt B.II. 2.b) dargelegten Standardlohnsätzen zzgl. Sachkostenpauschale liegen der Aufwandsberechnung der Zollverwaltung die Personalkostensätze der Bundesverwaltung (vgl. Anhang VII des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung i. V. m. dem BMF-Rundschreiben zu Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätzen in der Bundesverwaltung 2014 [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze.html], zuletzt abgerufen: 11. Januar 2019) nebst Gemeinkostenzuschlag in Höhe von 56,58 Euro/Std. für den mittleren Dienst und 67,13 Euro/Std. für den gehobenen Dienst zu Grunde. Diese wurden auch schon im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens verwendet, sodass hieran zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit festgehalten wird.

[170] Siehe §§ 16, 17 KultGüRückG, die u. a. die Beschlagnahmebefugnisse des Zolls bei Einfuhrverstößen nach § 14 KultGüRückG regelten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der EU [171] – keine spezifisch auf Kulturgut zugeschnittenen Einfuhrverbote praktische Wirkung.[172] Durch die Neufassung der Einfuhrbestimmungen sind sowohl die materiellen Voraussetzungen für einen Einfuhrverstoß als auch die Hürden für die Annahme eines Verdachtsfalles gesenkt worden, sodass seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes erstmals überhaupt eine nennenswerte Kontrolldichte im Rahmen der Einfuhrkontrolle erreicht werden konnte. Flankierend ist die Mitwirkungsbefugnis der Zollverwaltung erweitert worden, die zuvor insbesondere im Bereich der Befugnis zur Datenweitergabe an die für den Kulturgutschutz zuständigen Stellen des Bundes und der Länder als nicht ausreichend angesehen wurden.[173] Gemäß § 81 KGSG ist es den Zollbehörden nunmehr ausdrücklich gesetzlich erlaubt, die im Rahmen ihrer zollamtlichen Überwachung gewonnenen Informationen den für den Kulturgutschutz zuständigen Behörden zu übermitteln, soweit dies für die Durchführung des Kulturgutschutzgesetzes erforderlich ist.

Seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes nimmt die Zollverwaltung regelmäßig Anhaltungen bei Hinweisen auf einen Einfuhr- (§ 28 KGSG) oder Ausfuhrverstoß (§ 21 KGSG) vor, die sich im Rahmen der zollamtlichen Überwachung ergeben haben. Zollkontrollen erfolgen hierbei risikobasiert. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für den Verdacht eines Verstoßes werden die betroffenen Waren angehalten und die zuständige Landeskulturbehörde unterrichtet. Die zuständige Landeskulturbehörde wird jedoch nicht stets auch formal beteiligt. Ein Großteil der Kontrollvorgänge kann durch telefonische Rücksprachen mit den zuständigen Kulturbehörden der Länder oder auf andere Weise geklärt und die Zollabwicklung fortgesetzt werden. Nur ein geringer Teil der zur Einfuhr angemeldeten Kulturgüter von ca. 40 Fällen pro Jahr unterlag der Anhaltung unter förmlicher Mitteilung des Sachverhalts an die Kulturbehörden der Länder.[174] In diesen Fällen hat die Zollverwaltung die Überlassung der angemeldeter Kulturgüter zum jeweiligen Zollverfahren ausgesetzt und die zuständigen Landeskulturbehörden mit Hilfe eines standardisierten Mitteilungsformulars, dem weitere Dokumente (Begleitunterlagen, Fotos) beigefügt werden, um Entscheidung über das weitere Vorgehen ersucht.

Unter Berücksichtigung des höheren Zeitaufwandes im Falle der förmlichen Einbindung der Kulturbehörden ist auch im Rahmen der Einfuhrkontrolle von einem durchschnittlichen Aufwand von je 95 Minuten im Verhältnis 4:1 zwischen mittlerem und gehobenem Dienst auszugehen. Bei etwa 1.000 Vorgängen pro Jahr entsteht der Zollverwaltung aus der verstärkten Einfuhrkontrolle Mehraufwand von rund 93.000 Euro jährlich.[175]

Tabelle 23

Jährlicher Erfüllungsaufwand Mitwirkung Einfuhrkontrolle
(gerundet)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Erfüllungsaufwand jährlich in Tsd. Euro*
Mitwirkung Einfuhrkontrolle	1.000	95	**93**

* Berechnung nach Kostensätzen lt. BMF-Rundschreiben zu Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätzen in der Bundesverwaltung 2014 nebst Gemeinkostenzuschlag

[171] Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996 (ABl. L 169/6 vom 8. Juli 2003); Verordnung (EU) Nr. 36/2012 vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 442/2011 (Abl. L 16 vom 19. Januar 2012) in der Fassung der Änderungsverordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 (ABl. L 335/3 vom 14. Dezember 2013).

[172] Insbesondere das in § 14 KultGüRückG vorgesehene Listenprinzip lief in der Praxis leer, siehe oben Abschnitt B.III.3.b) bb).

[173] Siehe den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 35 f. und 65. Die Datenweitergabe scheiterte an § 30 der Abgabenordnung (Steuergeheimnis) sowie an Geheimhaltungsvorschriften des gemeinschaftsrechtlichen Zollrechts, die jeweils nur durch förmliches Gesetz eingeschränkt werden können, wofür das KultgüRückG jedoch keine Grundlage bot.

[174] In 24 dieser Fälle pro Jahr haben die Landesbehörden Sicherstellungen verfügt, siehe dazu oben Abschnitt B.III.2.b) gg).

[175] Wie bei der Ausfuhrüberwachung (dazu oben Abschnitt B.III.3.b) cc) (1)) liegen der Berechnung abweichend von den in Abschnitt B.II.2.b) dargelegten Standardlohnsätzen zzgl. Sachkostenpauschale die Personalkostensätze der Bundesverwaltung (vgl. Anhang VII des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung i. V. m. dem BMF-Rundschreiben zu Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätzen in der Bundesverwaltung 2014 [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze.html], zuletzt abgerufen: 11. Januar 2019) nebst Gemeinkostenzuschlag in Höhe von 56,58 Euro/Std. für den mittleren Dienst und 67,13 Euro/Std. für den gehobenen Dienst zu Grunde. Diese wurden auch schon im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens verwendet, sodass hieran zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit festgehalten wird.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesamt

Insgesamt ergibt sich damit für die Wahrnehmung der Ein- und Ausfuhrkontrollen im Berichtszeitraum ein laufender Mehraufwand von 148.000 Euro jährlich auf Seiten der Zollverwaltung. Hierin nicht erfasst sind Zufallsfunde im Rahmen von Zollkontrollen im unionsinternen Warenverkehr (Kontrolleinheiten Verkehrswege).

Daneben entsteht für die Wahrung der ordnungsgemäßen Durchführung der kulturgutschutzrechtlichen Vorschriften innerhalb der Zollverwaltung, insbesondere die Wahrnehmung der Fach- und Rechtsaufsicht, ein Mehraufwand von rund 11.000 Euro pro Jahr, sodass daraus insgesamt ein **Mehraufwand von rund 159.000 Euro jährlich** resultiert. Der Gesetzentwurf war demgegenüber von jährlichen Mehraufwänden in Höhe von rund 174.000 Euro für die Zollverwaltung ausgegangen.[176]

dd) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Durch die Einführung eines gemeinsamen Verfahrens im Sinne von § 11 des E-Government-Gesetzes[177], in dessen Rahmen Bund und Länder Daten gemeinsam verarbeiten, wurde das zuvor bestehende Nebeneinander bundes- und landesrechtlicher Datenschutzregeln zugunsten des Bundesdatenschutzgesetzes aufgehoben und die Aufsicht über die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen einheitlich dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit übertragen (§ 79 Absatz 3 KGSG). Hieraus folgt, dass der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowohl Aufsichtsbehörde für den Umgang aller an dem Verfahren beteiligten Behörden mit dem Umgang personenbezogener Daten ist, als auch für Beratungen der beteiligten Behörden zur Verfügung steht. Gleichzeitig fungiert er als Eingabestelle und soll die Abstimmung mit den für den Datenschutz zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder gewährleisten.

Hinsichtlich der neuen Aufgaben als Aufsichts- und Beratungsstelle der an dem gemeinsamen Verfahren nach § 79 KGSG beteiligten Behörden konnten im Berichtszeitraum nur begrenzt Erfahrungen gesammelt werden, da die volle Wahrnehmung nach eigenen Angaben des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erst zum Ende des Berichtszeitraums möglich war und Kontrollmaßnahmen daher nur in eingeschränktem Umfang durchgeführt werden konnten. Aufgrund dieser ersten Erfahrungen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der für die Erfüllung dieses Aufgabenbereichs benötigte Zeitbedarf etwa um ein Viertel niedriger ist als im Gesetzgebungsverfahren veranschlagt. Ebenfalls nicht den erwarteten Raum eingenommen hat bisher die Abstimmung mit den für den Datenschutz zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder. Dies war nicht zuletzt aufgrund der weitreichenden organisatorischen Änderungen im Bereich der datenschutzrechtlichen Aufsicht auf Landes- und Bundesebene bedingt, die im Berichtszeitraum zu einer anderweitigen Personalbindung geführt haben. Weiterhin geplant ist jedoch, die Bemühungen zur Harmonisierung der datenschutzrechtlichen bundesweiten Abstimmung zu intensivieren, sodass auch insoweit zukünftig Aufwände anfallen werden. In seiner Funktion als Eingabestelle hat der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Berichtzeitraum dagegen bereits Tätigkeiten im erwarteten Umfang wahrgenommen.

Für die Tätigkeiten des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ergibt sich damit aus den Erfahrungen des Berichtszeitraumes ein Aufwand von zunächst etwa 68.000 Euro jährlich. Für die zukünftig vorzunehmende Harmonisierung der datenschutzrechtlichen bundesweiten Abstimmung werden weitere Aufwände von jährlich rund 6.000 Euro erwartet, die sich derzeit jedoch noch nicht realisiert haben. Der Regierungsentwurf hatte rund 95.000 Euro jährlichen Mehraufwand des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit veranschlagt.

4. Exkurs: Verwaltungsaufwand Kulturgut bewahrender Einrichtungen

Kulturgut bewahrende Einrichtungen nehmen – unabhängig von ihrer Rechtsform und Trägerschaft – zur Erfüllung des Kulturgutschutzgesetzes Verwaltungsaufgaben im engeren Sinne wahr, wenn ihnen in Übereinstimmung mit dem Kulturgutschutzgesetz und den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen entsprechende Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen wurden. Aufgrund landesrechtlicher Zuständigkeitsregelungen trifft dies aktuell auf Einrichtungen in drei Bundesländern zu: das Badische Landesmuseum in Karlsruhe, die Bayerischen Staatsgemäldesammlungen in München und die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden, die aufgrund entsprechender Zuständigkeitszuweisungen als Ausfuhrgenehmigungsbehörden ihres Bundeslandes für einen Teil der Genehmigungsvarianten fungieren. Die in diesem Zusammenhang entstandenen Aufwände sind als Teil des Erfüllungsaufwandes der Länder in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

---

[176] Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56.

[177] Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206) geändert worden ist (E-Government-Gesetz – EGovG).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kulturgut bewahrende Einrichtungen als Antragsteller

Im Rahmen der ex-ante vorzunehmenden Schätzung des Erfüllungsaufwandes hat der Regierungsentwurf die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen über die hoheitliche Funktion hinaus vor dem Hintergrund ihrer „im weiten Sinne öffentlichen Zweckbestimmung“ insgesamt dem Bereich der Verwaltung zugeschlagen. Begründet wurde dies insbesondere damit, dass eine Zuordnung zu den methodisch allein verfügbaren Bereichen *Verwaltung*, *Wirtschaft* und *Bürger* auf der Grundlage der unterschiedlichen Rechtsformen und Trägerschaften weder angemessen noch praktikabel erscheine.[178] Dies hat zur Konsequenz, dass auch eine Ex-ante-Betrachtung des Verwaltungsaufwandes grundsätzlich die Aufwände der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen in ihrer Rolle als Antragsteller (§ 10 Absatz 1, 7; §§ 22 ff. und §§ 73 ff. KGSG) und – sofern öffentlich getragen oder finanziert – Leihnehmer (§ 6 Absatz 2 KGSG) berücksichtigen müsste, obgleich sie in dieser Funktion nur fiktiv der *Verwaltung* und dabei weder derjenigen des Bundes noch derjenigen der Länder zugeordnet werden können. Der gesetzliche Auftrag nach § 89 KGSG für den vorliegenden Bericht wiederum bezieht sich auf eine Vorabunterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über den Verwaltungsaufwand von Bund und Ländern,[179] sodass im vorliegenden Bericht von einer Darstellung des die Museen in ihrer Funktion als Antragsteller treffenden Verwaltungsaufwandes abgesehen wird. Sie werden im Rahmen der Gesamtevaluierung 2021 insoweit dem Bereich der Wirtschaft zugeordnet und dort als eigene Kategorie gesondert berücksichtigt. Dabei wird insbesondere zu eruieren sein, welche zusätzlichen Aufwände für Kulturgut bewahrende Einrichtungen durch das Kulturgutschutzgesetz entstanden sind und in welchem Verhältnis diese zu den umfangreichen Verfahrenserleichterungen stehen, die das Gesetz insbesondere durch die Allgemein offene Genehmigung zugunsten der Einrichtungen eingeführt hat.

Zusätzliche Aufwände im Rahmen der Sicherung von Leihgebern

Neu eingeführt und damit als Mehraufwand zu qualifizieren sind die Zusicherungsverfahren nach § 10 Absatz 1 und 7 KGSG (Zusicherung der Nichteintragung), in welchen leihnehmende, Kulturgut bewahrende Einrichtungen in Deutschland zugunsten ihrer Leihgeber als Antragsteller auftreten.[180] Ebenfalls neu und damit zunächst mit Mehraufwänden verbunden sind die nach § 6 Absatz 2 KGSG gegenüber Leihgebern anfallenden Unterrichtungspflichten der (überwiegend) öffentlich finanzierten Kulturgut bewahrenden Einrichtungen im Sinne des § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KGSG.

Vereinfachungen im Bereich der Ausfuhrgenehmigungen

Der Regierungsentwurf ging davon aus, dass der sich aus den Unterrichtungspflichten des § 6 Absatz 2 KGSG für die Einrichtungen ergebende Mehraufwand durch die gleichzeitigen Erleichterungen im Rahmen des internationalen Leihverkehrs (Allgemeine offenen Genehmigung, § 25 KGSG) mehr als kompensiert werde. Zwar sei durch die neue Genehmigungspflicht für die Ausfuhr bestimmter Kulturgüter auch innerhalb des EU-Binnenmarktes und durch die Einstufung der Bestände öffentlicher und überwiegend öffentlich finanzierter Einrichtungen als nationales Kulturgut zunächst eine Ausweitung der Ausfuhrgenehmigungspflichten gegeben, die punktuell mit einem Mehraufwand verbunden sein könnten. Insgesamt seien diese Mehraufwände jedoch durch das neue Angebot der Allgemeinen offenen Genehmigungen ausgeglichen, welche es den Einrichtungen ermöglicht, mit nur einer einzigen Genehmigung grundsätzlich jedes zu ihrem Sammlungsbestand gehörende Objekt im bis zu fünf Jahre andauernden Geltungszeitraum der Genehmigung beliebig oft vorübergehend auszuführen.[181] Diese Genehmigungsform steht dabei sowohl im Rahmen der neuen Binnenmarktgenehmigungspflicht zur Verfügung als auch für genehmigungspflichtige Ausfuhren in Drittstaaten, sodass sie nicht nur die

[178] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 49.

[179] Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22.06.2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 75, 93, der die Aufnahme einer Vorabunterrichtung über den Verwaltungsaufwand in den Rechtstext empfohlen hatte und der in seiner Begründung ausdrücklich den Verwaltungsaufwand von Bund und Ländern als Gegenstand der vorgesehenen Vorabunterrichtung benennt. Siehe zum Berichtsgegenstand auch oben Abschnitt B.I.2.

[180] Für Kulturgut bewahrende Einrichtungen unverändert geblieben und daher aufwandsneutral sind dagegen die Verfahren zur Beantragung einer Rechtsverbindlichen Rückgabezusage (§§ 73ff. KGSG). Zu den Änderungen für die Verwaltungstätigkeit von Bund und Ländern siehe oben Abschnitte B.III.2.b) ii) [Länder] und B.III.3.b) aa) (6) [Bund].

[181] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 58.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

neu eingeführten Genehmigungserfordernisse auffangen, sondern auch bereits zuvor bestehende Einzelgenehmigungserfordernisse ersetzen.[182] Die Genehmigungszahlen der zuständigen Landesbehörden, die erkennbare Änderung des Verhältnisses der Antragstellergruppen und erste Erkenntnisse über die Nutzungszahlen[183] geben Anlass zu der Vermutung, dass die mit dem Kulturgutschutzgesetz eingeführten Verfahrenserleichterungen die Zusatzaufwände übersteigen werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[182] Siehe dazu oben Abschnitt B.III.2.b) ff) (3).
[183] Sie dazu oben Abschnitt B.III.2.b) ff) (5).

C. Anhang

Tabelle C.1

Übersicht der Be- und Entlastungen der Länder (gerundet)

Lfd. Nr.	Bezeichnung der Vorgabe	KGSG	Gesamtaufwand „Bearbeitung“ pro Jahr in Tsd. Euro	Saldo Be- und Entlastung „Bearbeitung“ pro Jahr in Tsd. Euro	Gesamtaufwand „Beratung“ pro Jahr in Tsd. Euro
1	Verwaltungsausschuss	§ 4 Abs. 3	27	27	---
2	Verarbeitung Zustimmung Leihgeber	§ 6 Abs. 2 Satz 1	7	7	6
3	Publikation Einleitung Eintragung	§§ 7, 16 und 17	2	-4	0,1
4	Publikation Eintragung	§§ 7, 16 und 17	1	-3	0,01
5	Nachträgliche Eintragung	§§ 8, 7, 16 und 17	0	---	---
6	Zusicherung Nichteintragung nach Rückkehr	§ 10 Abs. 1	0	---	---
7	Zusicherung Leihverkehr	§ 10 Abs. 7	0,3	0,3	1
8	Änderung des Verzeichnisses bei Ortswechsel	§ 11 Abs. 1 und Abs. 2	0,1	---	0,2
9	Löschung der Eintragung	§§ 13 Abs. 1, 2, 14 Abs. 1 bis 5	1	---	0
10	Eintragungsverfahren	§ 14 Abs. 1	16	-32	1
10.1	Berufung Sachverständige	§ 14 Abs. 2	6	6	---
11.1	Erteilung Negativbescheinigung (ohne Beteiligung des Sachverständigenausschusses)	§ 14 Abs. 7	2	2	2
11.2	Erteilung Negativbescheinigung (mit Beteiligung des Sachverständigenausschusses)	§ 14 Abs. 7	22	22	1
12.1	Erteilung der Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut (Drittstaat)	§ 22 Abs. 1	5	5	2
12.2	Erteilung der Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut (Mitgliedstaat)	§ 22 Abs. 1	5	5	0,5
13.1	Erteilung der Ausfuhrgenehmigung (Drittstaat)	§ 24 Abs. 1 Nr. 1	74	---	6
13.2	Erteilung der Ausfuhrgenehmigung (Mitgliedstaat)	§ 24 Abs. 1 Nr. 2	59	59	4
14.1	Erteilung einer Allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung (Drittstaat)	§ 25 Abs. 2	6	6	2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lfd. Nr.	Bezeichnung der Vorgabe	KGSG	Gesamtaufwand „Bearbeitung“ pro Jahr in Tsd. Euro	Saldo Be- und Entlastung „Bearbeitung“ pro Jahr in Tsd. Euro	Gesamtaufwand „Beratung“ pro Jahr in Tsd. Euro
14.2	Erteilung einer Allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung (Mitgliedstaat)	§ 25 Abs. 2	7	7	2
15.1	Erteilung einer Spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigung (Drittstaat)	§ 26 Abs. 2	12	12	3
15.2	Erteilung einer Spezifisch offenen Ausfuhrgenehmigung (Mitgliedstaat)	§ 26 Abs. 2	9	9	2
16	Benehmensherstellung bei kirchlicher Erteilung der Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut	§ 27 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2	0,01	0,01	0,1
17	Feststellung der Genehmigungsbefreiung für die Binnenmarktausfuhr von kirchlichem Kulturgut	§ 27 Abs. 3	0,02	0,02	0
18	Sicherstellungsverfahren	§§ 33, 34, 35 und 36	30	30	0,3
19	Einziehung sichergestellten Kulturgutes	§§ 37, 38	0	0	0
20	Mitteilung an Gewerbeaufsicht	§ 47	0	0	0
21	Abnahme der eidesstattlichen Versicherung	§ 52 Abs. 2 Satz 3	0,02	0,02	0,02
22	Durchführung Rückgabeverfahren	§ 61	2,4	-0,1	0,14
23	Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage	§ 73 Abs. 1, § 74 Abs. 1	33	9	1
24	Mitteilungen an Zollbehörden	§ 81 Abs. 5	2	2	0
25	Bußgeldverfahren	§ 84	1	---	0
26	Zustimmung zur Verwertung	§ 86 Abs. 1	0	0	0
	Summe normbezogene Aufwände* (in Tsd. Euro):		**327**	**166,5**	**34,5**
27	Allgemeine Beratung (ohne spezifischen Normbezug)		---	---	70
27.1	Bund-Länder-Abstimmung zum Kulturgutschutz		---	---	53**
	Summe sonstige Beratungsaufwände (in Tsd. Euro):				**123**
	Gesamt (in Tsd. Euro):			**166,5**	**157,5**
				324	

* Abweichungen in der Summe sind bedingt durch die gerundete Darstellung der Einzelwerte

** Saldo

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle C.2

Erfüllungsaufwand der Länder aus neu eingeführten Vorgaben
(gerundet)

Lfd. Nr.	Bezeichnung der Vorgabe	KGSG	Fallzahl	Zeitaufwand in Min. pro Fall	Gesamtaufwand „Bearbeitung“ pro Jahr in Tsd. Euro*
1	Verwaltungsausschuss	§ 4 Abs. 3	2,5	7.250**	27
2	Verarbeitung Zustimmung Leihgeber	§ 6 Abs. 2 Satz 1	170	35	7
5	Nachträgliche Eintragung	§§ 8, 7, 16 und 17	0	-	0
6	Zusicherung Nichteintragung nach Rückkehr	§ 10 Abs. 1	0	-	0
7	Zusicherung Leihverkehr	§ 10 Abs. 7	1,5	180	0,3
10.1	Berufung Sachverständige	§ 14 Abs. 2	16	300	6
11.1	Erteilung Negativbescheinigung (ohne Beteiligung des Sachverständigenausschusses)	§ 14 Abs. 7	5	345	2
11.2	Erteilung Negativattest mit Beteiligung des Sachverständigenausschusses	§ 14 Abs. 7	30	630	22
12.1	Erteilung der Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut (Drittstaat)	§ 22 Abs. 1	100	60	5
12.2	Erteilung der Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut (Mitgliedstaat)	§ 22 Abs. 1	100	60	5
13.2	Erteilung der Ausfuhrgenehmigung (Mitgliedstaat)	§ 24 Abs. 1 Nr. 2	950	77,5	59
14.1	Erteilung einer Allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung (Drittstaat)	§ 25 Abs. 2	110	65	6
14.2	Erteilung einer Allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung (Mitgliedstaat)	§ 25 Abs. 2	135	65	7
15.1	Erteilung einer Spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigung (Drittstaat)	§ 26 Abs. 2	255	60	12
15.2	Erteilung einer Spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigung (Mitgliedstaat)	§ 26 Abs. 2	185	60	9
16	Benehmensherstellung bei kirchlicher Erteilung der Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut	§ 27 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2	0,5	20	0,01
17	Feststellung der Genehmigungsbefreiung für die Binnenmarktausfuhr von kirchlichem Kulturgut	§ 27 Abs. 3	0,5	30	0,02
18	Sicherstellungsverfahren	§§ 33, 34, 35 und 36	38	675	30
19	Einziehung sichergestellten Kulturgutes	§§ 37, 38	0	-	0
20	Mitteilung an Gewerbeaufsicht	§ 47	0	-	0
21	Abnahme der eidesstattlichen Versicherung	§ 52 Abs. 2 Satz 3	0,5	30	0,02
24	Mitteilungen an Zollbehörden	§ 81 Abs. 5	39	40	2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lfd. Nr.	**Bezeichnung der Vorgabe**	**KGSG**	**Fallzahl**	**Zeitaufwand in Min. pro Fall**	**Gesamtaufwand „Bearbeitung“ pro Jahr in Tsd. Euro***
26	Zustimmung zur Verwertung	§ 86 Abs. 1	0	-	0
	Gesamt* (in Tsd. Euro):**		**197**		

* Aktueller Gesamtaufwand entspricht dem Mehraufwand

** zzgl. 2.140 Euro Sachkosten pro Fall

*** Abweichungen in der Summe sind bedingt durch die gerundete Darstellung der Einzelwerte.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle C.3

Erfüllungsaufwand der Länder aus geänderten Vorgaben
(gerundet)

Lfd. Nr.	**Bezeichnung der Vorgabe (Fundstelle KGSG)**	**Fallzahl pro Jahr**		**Zeitaufwand in Min. pro Fall**		**Sachkosten in Euro pro Fall**		**Saldo „Bearbeitung“ pro Jahr in Tsd. Euro**
		vorher	**nachher**	**vorher**	**nachher**	**vorher**	**nachher**	
3	Publikation Einleitung Eintragung (§§ 7,16, 17)	34,5	11,5	140	140	50	25	-4
4	Publikation Eintragung (§§ 7,16, 17)	30	10	90	90	50	25	-3
10	Eintragungsverfahren (§ 14 Abs. 1)	34,5	11,5	1 200	1 200	4	4	-32
22	Durchführung Rückgabeverfahren (§ 61)	8	8	285	255	-	-	-0,1
23	Erteilung Rechtsverbindliche Rückgabezusage (§ 73 Abs. 1, § 74 Abs. 1)	250	340	120	120	-	-	9
							Gesamt* (in Tsd. Euro:)	**-31**

* Abweichungen in der Summe sind bedingt durch die gerundete Darstellung der Einzelwerte.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle C.4

Übersicht der Be- und Entlastungen des Bundes
(gerundet)

Lfd. Buchstabe	**Bezeichnung der Vorgabe**	**KGSG**	**Gesamtaufwand pro Jahr in Tsd. Euro**		**Saldo Be- und Entlastung pro Jahr in Tsd. Euro**
			vorher	**nachher**	
A.	Zentralstellenfunktion	§ 3 Abs. 2	-	0,9	0,9
B.	Internetportal	§ 4 Abs. 1	24,5	60	35,5
C.	Verwaltungsausschuss	§ 4 Abs. 3	-	2	2
D.	Mitwirkung Berufung Sachverständige Länder	§ 14 Abs. 3	-	0,6	0,6
E.	Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr national wertvollen Kulturgutes (vollständige Zuständigkeitsverlagerung auf die Länder)	§ 22	4	0	- 4
F.	Berufung Sachverständige Bund	§ 23 Abs. 4, § 14 Abs. 3	-	0,4	0,4
G.	Rückgabeunterstützung EU	§ 62 Abs. 1	-	1,1	1,1
H.	Rückgabeunterstützung Drittstaaten	§ 62 Abs. 2	8,4	8,4	0
I.	Mitwirkung Erteilung Rechtsverbindlicher Rückgabezusagen	§§ 73 ff.	12,5	8	- 4,5
J.	Datenschutz	§ 79 Abs. 3	-	68	68
K.	Mitwirkung Zollbehörden	§ 81	112	271	159
L.	Verzicht auf Erstellung Gesamtverzeichnis national wertvolles Kulturgut	-	9,6	0	- 9,6
				Summe (in Tsd. Euro):	**249**
M.	Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Kulturgutschutz	--	13	32	19
				Gesamt (in Tsd. Euro):	**268**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle C.5

Derzeit nicht realisierte Aufwände des Bundes
(geschätzt)

Lfd. Buchstabe	**Bezeichnung der Vorgabe**	**KGSG**	**Saldo Ex-ante- Schätzung pro Jahr in Tsd. Euro**
a.	Ausfuhrantrag nationales Kulturgut (dauerhaft)	§ 23 Abs. 1 bis 5	5
b.	Ankaufsprüfverfahren	§ 23 Abs. 6 bis 8	–*
c.	Rückgabeforderungen gegen EU-Mitgliedstaat	§ 69 KGSG	15
d.	Rückgabeforderungen gegen UNESCO-Vertragsstaat	§ 70 KGSG	0
e.	Bund-Länder-Abstimmung Datenschutz	§ 79 KGSG	6
		Gesamt (in Tsd. Euro)	**26**

* Hinzugefügt im parlamentarischen Verfahren und daher ohne Ex-ante-Schätzung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.